

Organizadores:
Diva Julia Safe Coelho
Rildo Mourão Ferreira
Saulo de Oliveira Pinto Coelho

DIREITO E SUSTENTABILIDADE NOS 30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO:

**EXPERIÊNCIAS E DESAFIOS
NO ÂMBITO DO DIREITO AMBIENTAL,
URBANÍSTICO, MINERAL E AGRÁRIO**

Coleção Experiência Jurídica
nos 30 anos da Constituição Brasileira

5

ESA/OAB-GO e PPGDP-UFG

Coordenadores:
Rafael Lara Martins
Saulo Pinto Coelho





Copyright© 2018 by Diva Julia Safe Coelho, Rildo Mourão Ferreira
& Saulo de Oliveira Pinto Coelho

Editor Responsável: Aline Gostinski

Capa e Diagramação: Carla Botto de Barros

CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO:

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Investigador do Instituto de Investigações Jurídicas da UNAM - México

JUAREZ TAVARES

Catedrático de Direito Penal da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Brasil

LUIS LÓPEZ GUERRA

Magistrado do Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Catedrático de Direito Constitucional da Universidade Carlos III de Madrid - Espanha

OWEN M. FISS

Catedrático Emérito de Teoria de Direito da Universidade de Yale - EUA

TOMÁS S. VIVES ANTÓN

Catedrático de Direito Penal da Universidade de Valência - Espanha

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

D635

Direito e sustentabilidade nos 30 anos da constituição : experiências e desafios no âmbito do direito ambiental, urbanístico, mineral e agrário / organização Diva Julia Safe Coelho, Rildo Mourão Ferreira, [e coordenação] Saulo de Oliveira Pinto Coelho ; coordenação Rafael Lara Martins. - 1. ed. - Florianópolis [SC] : Tirant Lo Blanch, 2018. 276 p. : il. ; 21 cm. (Experiência jurídica nos 30 anos da constituição brasileira)

Inclui bibliografia e índice
ISBN 978-85-9477-213-8

1. Direito ambiental - Brasil. 2. Direito constitucional - Brasil. 3. Desenvolvimento sustentável. I. Coelho, Diva Julia Safe. II. Ferreira, Rildo Mourão. III. Coelho, Saulo de Oliveira Pinto. IV. Martins, Rafael Lara.

18-51813

CDU: 342(81)

Vanessa Mafra Xavier Salgado - Bibliotecária - CRB-7/6644

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais.

A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art.184 e §§, Lei nº 10.695, de 01/07/2003), sujeitando-se à busca e apreensão e indenizações diversas (Lei nº9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados à Tirant Empório do Direito Editorial Ltda.



Todos os direitos desta edição reservados à Tirant lo Blanch.

Av. Embaixador Abelardo Bueno, 1 - Barra da Tijuca

Dimension Office & Park, Ed. Lagoa 1, Salas 510D, 511D, 512D, 513D

Rio de Janeiro - RJ CEP: 22775-040

www.tirant.com.br - editora@tirant.com.br

Organizadores:
Diva Julia Safe Coelho
Rildo Mourão Ferreira
Saulo de Oliveira Pinto Coelho

DIREITO E SUSTENTABILIDADE NOS 30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO:

**EXPERIÊNCIAS E DESAFIOS
NO ÂMBITO DO DIREITO AMBIENTAL,
URBANÍSTICO, MINERAL E AGRÁRIO**

Coleção Experiência Jurídica
nos 30 anos da Constituição Brasileira

5

ESA/OAB-GO e PPGDP-UFG

Coordenadores:
Rafael Lara Martins
Saulo Pinto Coelho



COLEÇÃO EXPERIÊNCIA JURÍDICA NOS 30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO - ESA/OAB-GO E PPG-DP-UFG

Coordenação:

Rafael Lara Martins (ESA/OAB-GO) e

Saulo Pinto Coelho (PPGDP-UFG)

Conselho Científico da Coleção:

Profª. Dra. Alessandra Silveira (U.Minho - Portugal)

Prof. Dr. Alexandre Walmott (UFU)

Profª. Dra. Diva Julia Safe Coelho (UFU)

Prof. Dr. Felipe Bambirra (Uni-Alfa)

Prof. Dr. Gonçal Mayos Solsona (UB - Espanha)

Prof. Dr Leonardo Nunes (UFOP)

Prof. Dr. João Porto (UniRV)

Prof. Dr. Platon Teixeira de Azevedo Neto (UFG)

Prof. Dr. Rogerio Gesta Leal (UNISC)

Prof. Dr. Saulo Pinto Coelho (UFG)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DA COLEÇÃO.....7

Saulo Pinto Coelho (PPGDP-UFG)
e Rafael Lara Martins (ESA/OAB-GO)

APRESENTAÇÃO DO LIVRO..... 11

Diva Júlia Safe Coelho
Rildo Mourão Ferreira
Saulo de Oliveira Pinto Coelho

APRESENTAÇÃO DOS COORDENADORES E ORGANIZADORES17

APRESENTAÇÃO DOS AUTORES.....19

PREFÁCIO.....25

Silviana L. Henkes

O EXERCÍCIO DA CIDADANIA AMBIENTAL PERANTE O PODER JUDICIÁRIO.....31

Elza Soares Batista Mourão
Andleia Alves

PLANEJAMENTO E FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: OS DESAFIOS DA ORDEM URBANÍSTICA..... 51

Hendrick Pinheiro
Marcela de Oliveira Santos

O DIREITO HUMANO-FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO E A CENTRALIDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM SUA PROTEÇÃO.....73

Tiago Ducatti de Oliveira e Silva

O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À ÁGUA A SUSTENTABILIDADE SISTÊMICA.....95

Ariana Garcia do Nascimento Teles

PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS À LUZ DO PARADIGMA CONSTITUCIONAL DA SUSTENTABILIDADE: A UTILIZAÇÃO DE MECANISMOS DE INCENTIVO PARA CONSECUÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À ÁGUA POTÁVEL..... 121

Carolina Merida
Arício Vieira da Silva

FEDERALISMO CENTRÍFUGO E ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI DE CRIAÇÃO DO SANTUÁRIO ECOLÓGICO DA PEDRA BRANCA EM CALDAS – MG	141
--	------------

Rodrigo de Oliveira Tomé

MODELO CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E OS INSTRUMENTOS DE CONSERVAÇÃO E USO SUSTENTÁVEL DO CERRADO	161
---	------------

Bruna de Oliveira Sousa Moreira

O CADASTRO AMBIENTAL RURAL E A REGULARIZAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS NO BRASIL: ANÁLISE COM FOCO NAS MUDANÇAS ADVINDAS COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	183
---	------------

Silvana Gino Fernandes de César

A PROTEÇÃO DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA: CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL DE 1988 E O PROTOCOLO DE NAGOYA	203
--	------------

Romina Ysabel Bazán Barba

Nivaldo dos Santos

O ESTADO DE DIREITO DE J J CANOTILHO, A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO DIREITO AMBIENTAL: REFLEXÕES SOBRE O CASO DA USINA DE BELO MONTE	229
--	------------

Bruno Rocha Faria Arantes

CÓDIGO FLORESTAL: REFLEXOS DA SUPRESSÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO CERRADO DA MICRORREGIÃO DE CERES GOIÁS	255
--	------------

Luciana Lara Sena Lima

Rildo Mourão Ferreira

APRESENTAÇÃO DA COLEÇÃO

Mais que um a Ciência, o Direito é uma *experiência*. Uma experiência social complexa. Experiência no sentido expressado por pensadores como Hegel e Gadamer. Assim, é experiência, tanto no sentido imediato (*Erlebnis*, em alemão), vivência concreta de algo na dimensão existencial da cognição-ação (práxis) humana; quanto no seu sentido mediato (*Erfahrung*), experiência refletida, organizada epistemologicamente.

No campo do Direito, a experiência jurídica foi pensada e priorizada como a categoria fundamental dessa realidade social por juristas como o italiano Paolo Grossi, ou o brasileiro Miguel Reale, dentre outros.¹ (COELHO, 2010, p. 98-115)

Experiência jurídica é o complexo movimento existencial do Direito, desde a sua elaboração, à sua concreção; da abstrata dimensão legislativa, antecedida da política legislativa e da *jurisgênese* da norma abstrata, à dinâmica concreção normativa dos direitos, tanto a concreção vivida espontaneamente (vivência jurídico social do Direito), como a concreção orquestrada profissionalmente (vivência jurídico institucional), e à aplicação do Direito, que também é, em alguma medida e com limites, um momento *jurisgenético*.² (COELHO, 2017) Entre a elaboração do Direito e a concreção dos direitos, a experiência jurídica ainda abarca os momentos hermenêuticos de categorização,

1 Para uma articulação desses autores no que diz respeito à compreensão do direito como experiência, veja-se o artigo *Valor e atualidade da busca por um conceito crítico-reflexivo e histórico-especulativo para o Direito*, de Saulo Pinto Coelho. (2010, p. 98-115)

2 Em *Modelos jurídicos e função atualizadora da hermenêutica em Miguel Reale: a dialética da experiência de concreção do Direito* (COELHO, 2017) é possível acessar detalhamentos acerca da dinâmica da experiência jurídica à qual nos referimos.

sistematização e disputas retórico-interpretativas da linguagem jurídica. Assim, é dentro da experiência jurídica que está a ciência jurídica, como uma parte dela; um momento importante do movimento do Direito na realidade social.

As lacunas e abismos entre uma ‘ciência do direito’ e uma ‘prática jurídica’ são mais uma patologia jurídica (Grossi), a expressão de uma realização patológica do Direito, que marca a modernidade jurídica de algumas nações, do que um traço propriamente definidor da experiência jurídica na sua realidade e racionalidade. O Direito é uma *práxis* (um fazer, uma experiência que exige agir e pensar sobre esse agir, crítica e performativamente), ao mesmo tempo que também é propriamente uma ciência, no sentido de que exige um momento concomitante de pensar organizado sobre essa experiência: uma ciência dessa experiência. Aí entra – ou deveria entrar – a Academia, as Faculdades, as Escolas de Direito, etc. Não há futuro bom, nem para a prática do Direito, nem para a Ciência do Direito, e nem para a sociedade, quando o fazer e o pensar, no Direito, se colocam em dimensões apartadas.

Por vezes, na experiência jurídica brasileira, percebe-se essa lacuna, esse abismo que mencionamos acima. Não estamos a falar de uma disputa, um antagonismo ou uma oposição entre teoria e prática. Antes fosse isso a nossa preocupação. Estamos a falar de um certo desprezo mútuo entre esses dois âmbitos do Direito: o dos acadêmicos e o dos práticos. Quando esse desprezo mútuo ocorre, se dá junto com ele a falência do Direito como experiência social. Quanto a isso, há que reverter esse estado de coisas. Há que resgatar a sinergia entre essas duas dimensões da experiência jurídica. Para tal, é preciso fomentar um duplo movimento de aproximação: desafiar e impulsionar a Academia a se preocupar e dedicar mais aos problemas práticos e concretos do Direito; e, por outro lado, conscientizar e convencer o mundo prático do Direito do valor e importância das teorizações jurídicas para a consolidação de uma linguagem e uma tradição jurídica capaz de dar consistência às práticas.

O Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (PPGDP-UFG) e a Escola Superior da Advocacia da Ordem dos Advogados de Goiás (ESA/OAB-GO), desde 2016, vêm trabalhando juntos nesse propósito, conscientes desse desafio e da importância de levar a cabo essa tarefa.

O PPGDP-UFG é um Programa Profissional (atualmente contando com um Mestrado Profissional), pensado e concebido para aliar pesquisa jurídica de excelência à formação de *know-how* profissional e de aprimoramentos técnicos e institucionais, no campo da regulação, implementação e controle de políticas públicas no Brasil.

A ESA/OAB-GO, desde 2016, produziu uma guinada qualitativa em suas metas institucionais, voltando seus esforços para o fomento do aprimoramento técnico, científico e prático dos profissionais do Direito no seu contexto geográfico de atuação, com clara preocupação em induzir a conversação sinérgica entre teoria e prática no Direito.

Somando-se a várias outras iniciativas conjuntas, essas duas entidades, na ocasião do trigésimo aniversário da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, propuseram e organizaram uma Coleção de obras jurídicas voltadas a pensar a experiência jurídica brasileira nesses 30 anos da Constituição.

A Coleção Experiência Jurídica nos 30 anos da Constituição Brasileira (ESA/OAB-GO e PPGDP-UFG) busca fomentar o debate jurídico entre aqueles que vivenciam nossa experiência constitucional e social, tanto de um ponto de vista teórico, quanto prático, e em diferentes campos do Direito. A constitucionalização do debate jurídico nacional não encontra fronteiras em nenhum ramo jurídico específico, ainda que os campos do direito privado mantenham – e nisso não há nenhum problema, ao contrário – suas categorias e estatutos jurídico-conceituais próprios. Assim sendo, nas dez obras (dez coletâneas de textos inéditos) propostas pela Coleção, diferentes questões-chave da experiência jurídica brasileira contemporânea são

enfocadas, em diferentes áreas do Direito, todas buscando relacionar esses debates específicos com a realidade jurídico-político-social balizada por uma ‘Constituição Cidadã’, que de forma otimista eclode na realidade brasileira em 1988, marcando nossas interações sociais e jurídicas nos últimos 30 anos.

Assim, ainda em 2017, PPGDP-UFG e ESA/OAB-GO publicaram e divulgaram amplamente as convocatórias para apresentação de textos e contribuições aos livros da Coleção. Centenas de textos foram enviados à coordenação do projeto. Uma equipe com organizadores das obras, selecionada dentre *experts* com diversificada formação e advindos de sete diferentes Universidades brasileiras, em Goiás, Minas Gerais e Distrito Federal, avaliou e selecionou cuidadosamente os textos. Nos dez livros, os textos selecionados somam mais de uma centena de contribuições inéditas, com autores de oito diferentes estados brasileiros e mais de vinte diferentes Universidades.

Com a colaboração e suporte da respeitada e engajada Editora Empório do Direito, demos forma final aos livros da Coleção, que vem a lume em um momento de crise política, social, econômica e, em certo sentido, crise constitucional.

Sabe-se bem que a crise é uma excelente oportunidade para o aprimoramento e a inovação. O estado de desconforto que a crise provoca nos faz sair do nosso ‘modo automático’ e refletir sobre o caminho trilhado e as alternativas de rota. Que os livros desta Coleção possam servir a esse propósito!

Com agradecimentos aos organizadores, avaliadores, editores e autores,

Saulo Pinto Coelho (PPGDP-UFG)
e Rafael Lara Martins (ESA/OAB-GO)

Coordenadores da Coleção

APRESENTAÇÃO DO LIVRO

A presente obra “Direito e Sustentabilidade nos 30 anos da Constituição Cidadã” faz parte da Coleção “Experiência Jurídica e os 30 anos da Constituição”, realizada em parceria pela Escola Superior de Advocacia – ESA e pela Universidade Federal de Goiás – UFG.

Honra-nos o grande quantitativo de trabalhos científicos submetidos para compor esta obra, isto demonstra o grande interesse dos pesquisadores em tratar de um tema muito caro a todos nós: a sustentabilidade em suas diferentes dimensões, ambiental, social, econômica, cultural e democrática.

As pesquisas apresentadas nesta obra possibilitam interessantes diálogos e debates do atual “estado da arte” sobre a pesquisa em Sustentabilidade no Brasil. Se considerarmos as graves falhas na efetividade das políticas públicas voltadas à sustentabilidade em nosso país, poderemos ver que os resultados obtidos nas pesquisas presentes nesta obra são de grande valia para evidenciar problemas concretos de efetivação dos objetivos constitucionalmente estabelecidos nessa seara. O foco da presente proposta editorial era diagnosticar as principais falhas que afastam o direito-norma de sua aplicabilidade na *práxis* cotidiana, bem como propor novos pontos de partida para que de fato com os resultados se possa traçar novas perspectivas para as experiências brasileiras de regulação e implementação de interações sociais sustentáveis, a partir da recapitulação dos últimos trinta anos, em que o tema ganhou uma dimensão constitucional.

O contexto do advento e implementação da Constituição

de 1988, coincide em certa medida com o contexto simbólico de realização da Rio-92, quando a temática ambiental e o desafio da sustentabilidade passaram a ter relevância no debate jurídico, político, econômico e social brasileiro (SAFE COELHO, 2017).

Desde então, a sustentabilidade passa a ser tema bastante debatido no Brasil. Pergunta-se, no entanto, se esse debate de fato se mantém conectado com sua base constitucional. Em muitos ambientes teóricos, acadêmicos e profissionais, debate-se sustentabilidade, mas nem sempre se debate sustentabilidade a partir de uma compreensão constitucionalmente adequada da questão (COELHO; ARAÚJO, 2011). Muitos são os autores que dão importância fundamental e que contribuem para o estudo da sustentabilidade. Porém, buscou priorizar, dentre os textos selecionados a partir de ampla convocatória para discussão do tema e apresentação de contribuições, aqueles textos que abordassem questões específicas sobre essa temática, a partir de um olhar constitucional sobre a mesma.

A origem do termo “sustentável” vem do Latim “sustentare”, que significa sustentar, conservar e cuidar. Podemos verificar que a preocupação com as futuras gerações está presente desde o início da discussão sobre o desenvolvimento sustentável, sendo considerado um dos pontos mais importantes no sentido de buscar reduzir ao máximo os danos aos “sistemas de sustentação da vida” devido a finitude dos recursos ambientais e a atuação antrópica maximizada pela tecnologia industrial (SAFE, 2012). A sustentabilidade implica em reorientar o debate político em sentido amplo, tirando seu foco na produção e no crescimento econômico e recentralizando-o na pessoa humana e na solidariedade humana (COELHO; MELLO, 2011). A sustentabilidade implica em uma mudança de cultura, mais que em uma mudança de marco regulatório. A base normativa de promoção da sustentabilidade somente pode dar um suporte a uma transformação que precisa ser cultural, e em boa medida precisa se dar pela educação (BAMBIRRA; COELHO, 2015). Sabemos, porém, que o discurso da sustentabilidade, nesses últimos 30 anos foi, em

certa medida, sequestrado e ‘pasteurizado’ pela razão instrumental das grandes corporações empresariais e dos projetos (inclusive teóricos) desenvolvimentistas centrados na primazia do econômico sobre todas as demais dimensões da cultura humana. Assim sendo, lutar para que a sustentabilidade seja debatida, pensada, difundida e planejada em termos constitucionalmente adequados é, em certa medida, também um ato de resistência, frente à voracidade do sistema de necessidades que rege as dinâmicas econômicas mais estreitas (BAMBIRRA; COELHO; PAULA, 2017).

Fazem parte desta obra discussões críticas sobre o exercício da cidadania ambiental trabalho de autoria de Elza Soares Batista Mourão e Andleia Alves, intitulado “O exercício da cidadania ambiental perante o Poder Judiciário”.

Na sequência, tem-se o trabalho “Planejamento e Federalismo na Constituição de 1988: Os desafios da ordem urbanística”, autoria de Hendrick Pinheiro e Marcela de Oliveira Santos.

Sobre direito humano-fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como os instrumentos para garantir a efetividade desses direitos, temos o trabalho de Tiago Ducatti de Oliveira e Silva, “O Direito Humano-Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado e a centralidade do Licenciamento Ambiental em sua proteção”.

Além da perspectiva da Sustentabilidade Social e Ambiental tratada nesta obra, podemos encontrar pesquisa desenvolvida desde a concepção da Sustentabilidade Sistêmica no que diz respeito ao acesso a água, trabalho intitulado “O Direito Fundamental de acesso à água a Sustentabilidade Sistêmica”, autoria de Ariana Garcia do Nascimento Teles.

O trabalho de Carolina Merida e Arício Vieira da Silva analisa o “Pagamento por serviços ambientais à luz do paradigma constitucional da sustentabilidade: a utilização de mecanismos de incentivo para consecução do direito fundamental à água potável”.

Já Rodrigo de Oliveira Tomé traz importante contribuição ao debate sobre as APAs com o trabalho “Federalismo Centrífugo e Áreas de Proteção Ambiental na Constituição de 1988: a constitucionalidade da Lei de criação do Santuário Ecológico da Pedra Branca em Caldas – MG”.

Na mesma toada, Bruna de Oliveira Sousa Moreira analisa, desde uma perspectiva regional, o “Modelo Constitucional de Proteção do Meio Ambiente e os instrumentos de conservação e uso sustentável do Cerrado”.

Já sobre a importância do cadastro ambiental rural para a regularização de áreas degradadas no nosso país, Silvana Gino Fernandes de César apresenta a pesquisa sobre “O Cadastro Ambiental Rural e a regularização de áreas degradadas no Brasil: análise com foco nas mudanças advindas com a CRFB/88”.

Romina Ysabel Bazán Barba e Nivaldo dos Santos apresentam importantes contribuições para esta obra, com a pesquisa “A proteção da diversidade biológica e o Protocolo de Nagoya”.

O notável trabalho “O Estado de Direito de J J Canotilho, a Constituição Brasileira de 1988 e a participação social no Direito Ambiental: Reflexões sobre o caso da Usina de Belo Monte”, autoria de Bruno Rocha Faria Arantes, defende que o Estado Democrático de Direito deve se pautar sempre no respeito ao meio ambiente.

Por fim, Luciana Lara Sena Lima e Rildo Ferreira Mourão nos brindam com interessante contribuição científica realizada em seu trabalho “Código Florestal: Reflexos da supressão das Áreas de Preservação Permanente no Cerrado da microrregião de Ceres Goiás”.

As pesquisas aqui apresentadas nos oportunizam reflexões muito importantes para o debate sobre o Direito e a Sustentabilidade no atual cenário da pesquisa jurídica brasileira. Os pesquisadores sempre comprometidos com o rigor científico, brindam-nos com relevantes trabalhos desenvolvidos em pesquisas jurídicas no país.

Boa leitura a todas e a todos!

Diva Júlia Safe Coelho
Rildo Mourão Ferreira
Saulo de Oliveira Pinto Coelho

Organizadores da obra

REFERÊNCIAS

BAMBIRRA, F. M.; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; DE PAULA, Ana Paula Guimarães. Políticas Públicas de Educação Ambiental no Brasil e América do Sul: análise crítica dos marcos regulatórios interconstitucionais, nacionais e estaduais. 1. ed. Andradina-SP: Meraki, 2017.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; BAMBIRRA, F. M. . Políticas de Educação Ambiental na América Latina: aportes e desafios para um diálogo interconstitucional. Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo, v. 1, p. 231-256, 2015.

PINTO COELHO, Saulo de Oliveira; ARAÚJO, André Fabiano Guimarães de. A Sustentabilidade como Princípio Constitucional Sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e do desenvolvimentismo. Revista da Faculdade de Direito (UFU), v. 39, p. 213, 2011.

PINTO COELHO, Saulo de Oliveira; MELLO, Rodrigo A. C. P. G. . A sustentabilidade como um direito fundamental: a concretização da dignidade da pessoa humana e a necessidade de interdisciplinaridade do Direito. Veredas do Direito, v. 8, p. 1, 2011.

SAFE COELHO, Diva Júlia Sousa da Cunha. Sustentabilidade Ambiental e Ordem Internacional Cosmopolita: Uma reflexão sobre a atualidade do projeto kantiano de Paz Perpétua. – 1. Edição. Edição Laboratório Americano de Estudos Constitucionais Comparado – LAECC, Uberlândia, MG, 2017.

SAFE, Diva Júlia S. C.. Sustentabilidade do Meio Ambiente e a Idéia de Justiça no Projeto Kantiano de Paz Perpétua. Anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI. 1ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, v. , p. 5387-5402.



APRESENTAÇÃO DOS COORDENADORES E ORGANIZADORES

COORDENADORES

Saulo de Oliveira Pinto Coelho

Possui doutorado, mestrado e graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Realizou Pós-Doutorado como bolsista CAPES, na área de Teoria do Direito, junto à Universitat de Barcelona – Espanha. É professor efetivo da Universidade Federal de Goiás (UFG), onde atualmente é Vice-Diretor da Faculdade de Direito (FD-UFG), bem como Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas (PPGDP-UFG). Foi Chefe do Departamento de Formação Jurídica Básica e Complementar da FD-UFG, bem como Coordenador de Pesquisa da FD-UFG. Também é professor do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos da UFG. Atua como pesquisador e professor visitante da Universitat de Barcelona.

Rafael Lara Martins

Advogado. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG), especialista em Direito do Trabalho pela PUC-GO, especialista em Direito Civil pela UFG e especialista em Direito Processual Civil pela UFG. Mestrado em andamento em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas (UDF). Conselheiro Estadual da OAB-GO (triênio 2013-2015 e triênio 2016-2018) e Diretor-Geral da Escola da Advocacia da OAB-GO (triênio 2016-2018). Ex-Presidente do Instituto Goiano de Direito do Trabalho -IGT (biênio 2012-2013 e biênio 2014-2015). Palestrante e Professor de Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho em cursos e pós-graduações.

ORGANIZADORES

Diva Júlia Sousa da Cunha Safe Coelho

Atualmente é bolsista CAPES do programa de estágio pós-doutoral PNPD, na área de Direito Constitucional Comparado, pela Universidade Federal de Uberlândia - UFU. Doutora em Ciudadanía y Derechos Humanos pela Universidad de Barcelona, mestre em Filosofia Política pela Universidade Federal de Goiás. Membro permanente do Grupo Internacional de Pesquisa em Cultura, História e Estado (GIRCHE) da Universitat de Barcelona- UB. Membro do Grupo de Pesquisa Processo Fraternal e Direito do Agronegócio da UniRV. Membro permanente do Laboratório Americano de Estudos Constitucionais Comparados (LAECC), junto ao CNPq.

Rildo Mourão Ferreira

Possui graduação em DIREITO pela Universidade de Rio Verde (1994), Pós Graduação Lato Sensu pela Universidade Mogi das Cruzes (1996), Mestrado em Direito das Relações Econômico Empresariais pela Universidade de Franca (2003) e Doutorado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2010), Pós Doutorado pela Universidade de Brasília (2016). Atualmente é conselheiro – Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de Goiás, membro da comissão de educação jurídica – Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de Goiás – Diretor Adjunto da Escola Superior da Advocacia ESA-GO e professor titular da Universidade de Rio Verde. Tem experiência e trabalha no Direito, atuando principalmente nas seguintes áreas: Direito Civil, Políticas Públicas e Direito Ambiental.

Saulo de Oliveira Pinto Coelho

Possui doutorado, mestrado e graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Realizou Pós-Doutorado como bolsista CAPES, na área de Teoria do Direito, junto à Universitat de Barcelona – Espanha. É professor efetivo da Universidade Federal de Goiás (UFG), onde atualmente é Vice-Diretor da Faculdade

de Direito (FD-UFG), bem como Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas (PPGDP-UFG). Foi Chefe do Departamento de Formação Jurídica Básica e Complementar da FD-UFG, bem como Coordenador de Pesquisa da FD-UFG. Também é professor do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos da UFG. Atua como pesquisador e professor visitante da Universitat de Barcelona.

APRESENTAÇÃO DOS AUTORES

Andleia Alves

Graduada em Direito pela Faculdade Objetivo. Graduada em Letras pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás PUC-GO. Pós-Graduada em Direito Processual Civil pela Unifan. Professora de Língua Portuguesa e Redação.

Ariana Garcia do Nascimento Teles

Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (2002), especialização em Direito Administrativo pelas Faculdades do Centro do Paraná (2007) e em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Goiás (2009). Atualmente é advogada da Saneamento de Goiás S.A. – SANEAGO, empresa estatal de saneamento ambiental no Estado de Goiás, ocupando a Gerência do Contencioso Ambiental e Regulatório. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Administrativo, Direito Constitucional, Direito Ambiental, Direito Regulatório e Direito Processual Civil.

Bruno Rocha Faria Arantes

Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (2017), foi pesquisador voluntário de iniciação científica de 2016 à 2017. Estagiou no Cartório Eleitoral da 147ª Zona Eleitoral de Goiânia do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás -TRE/GO, durante os

anos de 2016 e 2017. É Advogado OAB/GO: 51.571, atuando principalmente nas áreas de Direito do Trabalho, Previdenciário e Cível.

Arício Vieira da Silva

Graduado em Direito pela FESURV – Universidade de Rio Verde Goiás (1996). Especialista em Direito Processual Civil, Penal e do Trabalho pela Fesurv (2005). Mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela PUC de Goiás (2010). Doutorando em Direito pela Universidade do Vale dos Sinos -UNISINOS). Atualmente é servidor efetivo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano, lotado na Auditoria Interna do Campus Rio Verde Goiás e Professor Adjunto I da Faculdade de Direito da UniRV – Universidade de Rio Verde Goiás. Tem experiência em direito penal, direito processual penal, criminologia e direito administrativo.

Carolina Merida

Graduada em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2003), especialista em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (2006) e em Direito Público pela Faculdade Professor Damásio de Jesus (2015), mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (2014), doutoranda em Direito pela Unisinos (2018). Atualmente é Procuradora do Município de Rio Verde/GO e Professora Efetiva da Universidade de Rio Verde – UniRV. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Internacional, Direito Empresarial, Direito Ambiental, Direito Urbanístico e Direito Administrativo. Está Delegada da Escola Superior de Advocacia de Goiás (ESA-GO) em Rio Verde.

Elza Soares Batista Mourão

Professora no Curso de Direito da Faculdade Objetivo-Iueso. Possui graduação em Direito pela Associação Educativa Evangélica (1984). Pós-Graduação em Direito Civil e Direito Penal e mestrado em Planejamento e Gestão Ambiental pela Universidade Católica de Brasília (2003). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em

Direito Penal, atuando principalmente nos seguintes temas: valorização, dignidade e celeridade processual.

Hendrick Pinheiro

Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela USP (em curso). Mestre em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela USP (2017). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET (2011). Graduação em Direito pela UNIDERP (2009). Atua como Advogado Tributarista. Tem experiência em Direito Tributário e Financeiro, com foco nos seguintes temas: Política Fiscal, ISSQN, Desenvolvimento Sustentável.

Luciana Lara Sena Lima

Advogada (OAB/GO 36.288) e Professora Universitária. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (2012). Intercâmbio Acadêmico realizado na Universidad de Sevilla (2010). Especialista em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes (2014) e especialista em Direito Processual Civil pela Uniderp – Anhanguera LFG (2014). Mestra em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (2015). Especialização em andamento em Pós graduação de Formação em Ensino à Distância pela Universidade Paulista (2017). Doutoranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Autônoma de Lisboa (UAL). Possui experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público e Direito Ambiental.

Marcela de Oliveira Santos

Advogada atuante na área de Direito Público, em especial, Direito Administrativo, Direito Urbanístico e Terceiro Setor. Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Palestrante sobre temas de direito administrativo, gestão urbana e terceiro setor. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Goiás e Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Estácio de Sá. Experiência em consultoria em licitações e contratações públicas, contratos administrativos, concessão de

serviços públicos e parcerias público-privadas (PPPs), marcos regulatórios, implementação de políticas públicas, terceiro setor, projetos urbanos, parcerias institucionais. Experiência em contencioso administrativo, especialmente tribunais de contas e controle interno.

Nivaldo dos Santos

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Goiás (1985), mestrado em História das Sociedades Agrárias pela Universidade Federal de Goiás (1992) e doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1999). Atualmente é professor titular da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, e da Universidade Federal de Goiás, secretário especial de ciência e tecnologia do Instituto Goiano de Direito Ambiental, e diretor de desenvolvimento da Associação Goiana dos Advogados. Filiado a SBPC e ao CONPED-UI. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Teoria do Estado, atuando principalmente nos seguintes temas: acesso à justiça, direito público, estado, constitucional, propriedade intelectual e atividades agrárias e ambientais. Coordenador do Núcleo de Patentes e Transferência de Tecnologia do estado de Goiás. Coordenador da Rede Estadual de Pesquisa em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia do Estado de Goiás- REPPITTEC/FAPEG.

Patrícia de Albuquerque Sobreira

Analista Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Tutora de cursos da EAD do Tribunal de Justiça de Goiás. Doutoranda em Derecho Penal na UBA- Universidade de Buenos Aires. Mestre em Ciências Ambientais-UniEvangélica (2016). Especialista em Direito Penal pela Universidade Federal de Goiás- UFG (2001). Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual de Goiás – UEG (2000) e graduada em Direito pela Universidade Federal de Goiás (1999). Membro associada desde abril de 2017 na Sociedade Brasileira de Ciência em Animais de Laboratório.

Rildo Mourão Ferreira

Possui graduação em DIREITO pela Universidade de Rio Verde (1994), Pós Graduação Lato Sensu pela Universidade Mogi das Cruzes (1996), Mestrado em Direito das Relações Econômico Empresariais pela Universidade de Franca (2003) e Doutorado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2010), Pós Doutorado pela Universidade de Brasília (2016). Atualmente é conselheiro – Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de Goiás, membro da comissão de educação jurídica – Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de Goiás – Diretor Adjunto da Escola Superior da Advocacia ESA-GO e professor titular da Universidade de Rio Verde. Tem experiência e trabalha no Direito, atuando principalmente nas seguintes áreas: Direito Civil, Políticas Públicas e Direito Ambiental.

Rodrigo de Oliveira Tomé

Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2004/2009); pós-graduado, *latu sensu*, em Direito Ambiental pelo Centro Universitário Internacional (2014/2015); pós-graduando, *latu sensu*, em Gestão Ambiental pela Universidade Cruzeiro do Sul (2017/2018); graduando em Ciências Biológicas pela Universidade de Franca (2016/2019). Advogado atuante nas áreas do Direito Ambiental e Criminal.

Romina Ysabel Bazán Barba

Advogada no escritório Rocha, Sávio e Macedo Advogados e Associados (2017 – Atual). Membro da Comissão de Direito Agrário da OAB-GO (2016-Atual). Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (2015-2017) (bolsista da CAPES). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (2009-2014). Durante a graduação, desenvolveu Iniciação Científica na modalidade PIBIC (bolsista do CNPq) e foi estagiária na área jurídica da empresa de Shoppings Centers BRMALLS. Palestrante em Congressos Científicos e autora de Artigos Científicos, nas áreas de pesquisa de Direito Ambiental e Agrário. Atualmente, atua nas áreas de

Direito Civil, Processual Civil e Consumidor. Fala três idiomas e atualiza-se permanentemente com cursos de formação complementar.

Silvana Gino Fernandes de César

Graduada em Direito pelo Centro Universitário da Grande Dourados/MS (1995). Pós-graduada em Metodologia do Ensino Superior – UEMA. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho (UniEVANGÉLICA/Anápolis/GO). Mestre em Ciências Ambientais pelo Programa de Pós-graduação em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente (UniEVANGÉLICA/Anápolis/GO). Tem experiência profissional de 20 anos militando na área de Direito, com ênfase em Direito do Trabalho. Experiência como docente em Balsas/MA pela UVA e UNIBALSAS. Integrante da equipe de pesquisadores do PROCAD/CERES – Novas Fronteiras no Oeste: Relação entre Sociedade e Natureza na Microrregião de Ceres em Goiás (1940-2013), desenvolvido na UniEVANGÉLICA de Anápolis/GO em parceria com a UNESP de Presidente Prudente/SP e o CDS da UnB de Brasília/DF.

Tiago Ducatti de Oliveira e Silva

Mestrando no Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos. Graduado no curso de Direito da Universidade Federal de Goiás, atuou como jovem talento para ciência de 2012 à 2013, foi pesquisador de iniciação científica (PIBIC) do CNPq-CAPES de 2013 à 2014. Atuou como diretor da ação de extensão universitária Ex Lege Júnior no ano de 2014, e, foi monitor da disciplina de Direito Civil I e II da Faculdade de Direito da UFG durante o ano letivo de 2015, sob a orientação e supervisão da Professora Márcia Santana Soares. Estagiou durante os anos de 2015 e 2016 no Tribunal Regional do Trabalho 18ª região, no Ministério Público do Estado de Goiás, e no Ministério Público de Contas do Estado de Goiás, cronologicamente. Dedicar-se principalmente à pesquisa nas áreas de Direito Civil (ênfase em Propriedade Intelectual), Direito Público e Ética Jurídica.

PREFÁCIO

A década de 1980 marcou de forma indelével o Direito e a tutela ambiental no Brasil. A vigência da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938 de 1981) entabulou as alterações jurídico-ambientais da década, dispondo sobre o CONAMA e SISNAMA deu organicidade à tutela ambiental no Brasil. Em seguida, a vigência da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347 de 1985) representou um avanço sem precedentes na prevenção e reparação das lesões a direitos e interesses transindividuais, inclusive na reparação aos danos morais transindividuais.

O ápice da década deu-se com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que erigiu seu epicentro em torno da tutela dos direitos fundamentais e demarcou com ineditismo a tutela ambiental em capítulo próprio, contando com intensa participação popular no delineamento do texto. Impera lembrar que as Constituições anteriores trataram do meio ambiente de modo genérico, disciplinando competências, estabelecendo domínio dos bens ambientais, regulando a propriedade e sua funcionalidade, sem adentrar no âmbito da preservação ambiental. A Constituição de 1824, com exceção, não trouxe qualquer menção ao meio ambiente e recursos naturais.

As primeiras leis que versaram sobre os recursos ambientais remontam ao período do Brasil-Colônia: Regimento do Pau-Brasil, voltado à “proteção das florestas” (1605), Carta Régia acerca da necessidade de “proteção dos rios, nascentes e encostas” que passam a ser propriedade da Coroa (1797), Regimento que estabeleceu regras para o corte de madeira (1799). E após a independência, normas

ambientais continuaram a ser criadas, a exemplo da Lei 601 que instituiu a primeira lei de terras no Brasil e disciplinou a ocupação do solo (1850), contudo, todas estas estipulavam tão somente regras de dominialidade e de uso e exploração dos recursos naturais.

Assim, a década de 1980 representa um divisor de águas para o Direito Ambiental brasileiro, a guinada se deu a partir da percepção do meio ambiente como bem jurídico a ser tutelado, portanto, a legislação passou a tutelar o meio ambiente pelo seu valor intrínseco e essencial a sadia qualidade de vida, como direito-dever fundamental. Antes gorjeavam legislações de cunho meramente regulatório do uso e exploração dos recursos naturais, esparsas, sem a organicidade conferida pela Política Nacional de Meio Ambiente.

A percepção da crise ambiental em nível mundial, a partir da Conferência da ONU em Estocolmo (1972) foi o propulsor da percepção de que era necessário rever o Direito e a tutela ambiental em nível mundial. Não pode se olvidar o discurso do Brasil em Estocolmo quando manifestou a despreocupação com a proteção do meio ambiente e interesse restrito ao avanço econômico do país. E logo em seguida, resultado da pressão internacional, o país criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) em 1973, como forma de demonstrar sua preocupação com o meio ambiente e, em especial, com a preservação da Amazônia. Em 1985, foi criado o Ministério do Meio Ambiente.

30 anos após a promulgação do texto constitucional (1988-2018) é necessário fazer uma reminiscência do trajeto percorrido desde então. A CF 88 foi baluarte dos direitos, deveres, responsabilidades, a referência nacional da proteção ambiental e sustentabilidade. Nestas três décadas são inúmeros os avanços na tutela ambiental ensejados pelo texto constitucional que demarcou as competências concorrentes e comuns em matéria ambiental, propiciando ativismo dos entes federados (artigos 22 a 30); estabeleceu direitos e deveres fundamentais à coletividade em prol do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que demanda uma postura mais enérgica da coletividade (artigo 225

caput); incumbiu diretrizes de atuação ao poder público (parágrafos 1º. ao 7º. do artigo 225); norteou a solidariedade intergeracional entre as presentes e futuras gerações na conquista e manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225 caput); consolidou o princípio da função social da propriedade privada e rural e das atividades econômicas (artigo 5º. XXIII, artigo 170, artigo 186), o que denota o anseio de sustentabilidade norteando o texto constitucional.

Herman Benjamim (in CANOTILHO E MORATO LEITE, 2012) leciona que a constitucionalização do direito ambiental trouxe benefícios formais: a) superioridade dos direitos difusos; b) deveres e princípios ambientais; c) segurança normativa; d) paradigma da constitucionalidade ambiental; e) controle de constitucionalidade da lei – reforço exegético pró-ambiente das normas infraconstitucionais; e materiais: a) dever genérico de não degradar (e de proteção para com animais e flora); b) ecologização da propriedade – função social; c) proteção ambiental como direito fundamental; d) exploração condicionada aos ditames legais; e) ampliação da participação pública; f) legitimação constitucional da função estatal reguladora.

As constituições não são completas e perfeitas, estão sempre em constante maturação, se amoldando às exigências e desafios de cada tempo e às transformações sociais. Desde a promulgação da CF, em 05 de outubro de 1988, somam-se mais de 100 emendas constitucionais, diversas propostas de emendas tramitam no Congresso Nacional, dentre elas, várias permeiam a temática ambiental, como a PEC 039 de 2007 e a PEC 213 de 2012 que tratam da inclusão do direito social à água no artigo 6º da CF 88. Em 2017, através da Emenda Constitucional 96, foi incluído o parágrafo 7º. no artigo 225 que trata do uso de animais nas manifestações culturais.

Impede consignar o grande equívoco da Assembleia Constituinte ao não erigir ao patamar constitucional a tutela do Cerrado e da Caatinga. Nesse sentido, a PEC 504 de 2010 tramita no Congresso Nacional, no intuito de incluir o Cerrado e a Caatinga no rol do artigo 225, parágrafo 4º, como patrimônios nacionais.

Desde a década de 1980, o país foi marcado por um influxo de novas leis ambientais: Lei 9.605 de 1998, Lei 9.433 de 1997, Lei 9.985 de 2000, Lei 11.105 de 2005, Lei 12.651 de 2012, Lei 12.305 de 2010 entre outras tantas, as quais são fruto do amadurecimento do Direito Ambiental no Brasil, de reivindicações populares e também da celebração de tratados e acordos internacionais pelo Brasil. Neste sentido, a Agenda 21, fruto da ECO 92, celebrada no Rio de Janeiro, é considerada um “compêndio da sustentabilidade” e trouxe importantes desmembramentos normativos internos para a tutela ambiental.

Não podemos esquecer o papel do STF na afirmação do Direito Constitucional Ambiental brasileiro, as suas decisões ilustram bem o amadurecimento do Direito Ambiental. O Supremo em novembro de 2017 declarou a inconstitucionalidade da Lei 9.055 (federal) para declarar a validade de leis estaduais que conflitavam com ela, pois eram mais restritivas, ao proibir a produção e comercialização de qualquer tipo de amianto. Consigna-se que em 2002, o STF, ao julgar a ADI 2396-MS, julgou a incompetência do Estado do Mato Grosso do Sul que legislou proibindo em seu território a comercialização e produção do amianto por entender que o ente estatal extrapolou as competências constitucionais ao divergir e confrontar com a lei federal (Lei 9.055) que permita o amianto crisotila. 15 anos depois, o Supremo em consonância com o texto constitucional e tratados ratificados pelo País afirma que a inconstitucionalidade é da lei federal (outrora, considerada o *supedâneo* na matéria no Brasil) e que as leis estaduais divergentes e mais restritivas estão em consonância com a tutela dos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e saúde.

Podemos consignar ainda a decisão do Supremo que tratou da inconstitucionalidade de diversos artigos do Novo Código Florestal ou decisões que trataram de temas delicados como a Farra do Boi, rodeios, embriões excedentários etc.

Não bastam as normas editadas, necessário, sobretudo, efetivá-las, amoldando os direitos fundamentais e a tutela da dignidade da pessoa, não permitindo o retrocesso em matéria ambiental e assim

avancando na tutela ambiental e consolidação do Direito Ambiental. Infelizmente, nos últimos anos uma onda de flexibilizações invadiu a legislação ambiental. Tramitam no Congresso Nacional projetos de lei visando diminuir o rigor da tutela ambiental, exemplificativo, nesse sentido a PEC 65 de 2012 “PEC do licenciamento”.

Nos dias atuais, onde irrompem escândalos de corrupção diuturnamente, temos o que comemorar nos 30 anos da CF 88, mas jamais esmorecer porque há muito a ser feito. Numa sociedade marcada pelo ritmo incessante de desafios, novos riscos, interdependência é necessário (re)pensar o Direito, a política e as nossas práticas. Assim, políticas públicas, alternativas e estratégias para efetivar os direitos e garantias constitucionais e potencializar a tutela ambiental face à visível, perene e muitas vezes, irreversível degradação dos recursos ambientais constituem necessidades prementes. A sustentabilidade (ambiental, econômica, social, política) permeia a efetividade dos direitos e garantias fundamentais e desvela a complexa missão do Direito e da Sociedade.

Nesta entoada, apresenta-se a obra “Direito e Sustentabilidade nos 30 anos da Constituição Cidadã” que tenho a honra de prefaciar. O livro reúne 11 textos de doutores, doutorandos, mestres e especialistas que articulam o tema de forma clara e didática. Temas relevantes como a tutela do Cerrado, a participação social, o direito fundamental à água e as áreas protegidas e degradadas foram analisados. Trata-se certamente de uma obra que encantará os operadores do Direito e os demais profissionais e estudantes sedentos pelo conhecimento da evolução do Direito Ambiental Brasileiro e permeará as reflexões tão necessárias em busca da sustentabilidade e do arejamento do Direito Brasileiro.

Uberlândia, julho de 2018.

Silviana L. Henkes

Professora da FADIR-UFU
Doutora em Direito pela UFSC
Estágio doutoral na Paris I



O EXERCÍCIO DA CIDADANIA AMBIENTAL PERANTE O PODER JUDICIÁRIO

Elza Soares Batista Mourão¹

Andleia Alves²

1. INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea é movida por uma preocupação constante com a atualização das estruturas jurídicas, cada vez mais propensas à massificação do conhecimento e do ensino do Direito.

Historicamente, sempre foi certo que o aspecto jurídico, na medida das necessidades da sobrevivência humana e social, tem procurado acompanhar o ritmo das transformações axiológicas. É difícil, senão impossível, pensar o Direito fora das realidades sociais, o que importa afirmar que o estado atual dos problemas da ciência do Direito Processual merece uma profunda reflexão sobre os novos valores da vida, que são realidades transformadoras que interferem, consideravelmente, na convivência social.

Segundo Dinamarco (1990), a pesquisa do conhecimento científico do Direito, por meio da positividade das leis e do processo, resulta não somente do exame dos valores jurídicos ou legais, mas, também, dos escopos sociais e políticos presentes na construção realista do caso concreto.

O ponto crítico do problema está ligado à forma como foi

1 Advogada. Professora no Curso de Direito da Faculdade objetivo. Pós-Graduada em Direito Civil e Direito Penal. Mestre em Planejamento e Gestão Ambiental pela UCB.

2 Graduada em Direito pela Faculdade Objetivo. Graduada em Letras pela PUC-GO. Pós-Graduada em Direito Processual Civil.

montado o sistema processual vigente, para que se pudesse atender instrumentalmente interesses de natureza individualista. Os direitos sociais necessitam, cada vez mais, da tutela do Direito e do processo; no seu conteúdo, relacionam-se os interesses jurídicos de todos os seres que habitam o planeta, incluindo o das pessoas lesadas pelos agentes poluentes.

Na opinião de Cappelletti (1985), a solução do processo, como fenômeno de massa, está exigindo a promoção de uma espécie de justiça coexistencial que se fundamenta na negociação, na conciliação e no critério de equidade social distributiva.

Constata-se que, na esfera ambiental, ainda há certa dificuldade de acesso à justiça em nome dos interesses coletivos, até porque, aqueles que possuem legitimidade para agir, nem sempre têm a vontade de defender os interesses da comunidade, restando limitado o exercício da cidadania.

Faz-se necessário ressaltar que, sem a efetividade da tutela jurisdicional, os direitos coletivos são uma porta aberta para a injustiça contra uma parcela ponderável de cidadãos da coletividade.

Não se pode esquecer que instrumentos idôneos e eficazes já existem no Brasil, para que se promova a tarefa comum de defesa e preservação ambiental. No campo jurídico, conta-se com a ação civil pública, a ação popular constitucional, o mandado de segurança coletivo e outros; já, na esfera administrativa, essa proteção é feita através de ações governamentais como, programas de educação ambiental, poder de polícia e estudo prévio de impacto ambiental; mas, sobretudo, é no âmbito do exercício da cidadania, que deve formar e desenvolver a consciência para a necessidade permanente e vigilante da proteção contínua e sistematizada da natureza, como condição da qualidade de vida e da própria sobrevivência humana.

No artigo que ora se apresenta serão tratados, ainda que de forma sintetizada, os aspectos processuais, ou seja, os mecanismos de defesa do meio ambiente, perante o Poder Judiciário.

2. A DEFESA JUDICIAL DO MEIO AMBIENTE

A tutela judicial dos interesses difusos e, em especial, do meio ambiente, é uma questão que tem merecido grande destaque na legislação processual dos países centrais e que, por via reflexa, tem se espalhado nas diversas nações do mundo.

Nos termos do artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, “O Estado está obrigado a prestar a tutela jurisdicional sempre que exercido o direito constitucional de ação pelos seus jurisdicionados”. Consagra-se, aí, o princípio da indeclinabilidade da jurisdição, que significa: “quando provocado, o Judiciário está obrigado a responder com o direito”, estando implícito o princípio do devido processo legal, que é norteador do ordenamento jurídico como um todo.

O referido dispositivo agasalha, ainda, o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, ao enunciar: “a lei não excluirá da apreciação do Judiciário, lesão ou ameaça a direito”. Com isso, ficou evidenciado o direito de ação e defesa, um direito público e subjetivo de exigir do Estado a prestação da tutela jurisdicional, uma vez que ele chamou para si a função de se fazer substituir aos conflitos, dirimindo-os.

Quanto ao local para a propositura da ação, observam-se os preceitos do artigo 2º da lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) que preceitua: “o juízo competente para processar e julgar ações coletivas ambientais é o lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano”.

Trata-se da competência funcional, portanto, absoluta, que não pode ser prorrogada por vontade das partes e, se inobservada, acarreta a nulidade dos atos processuais decisórios e enseja, após o trânsito em julgado, a propositura de ação rescisória, com fundamentos no artigo 966 e seguintes do atual Código de Processo Civil.

O sistema de competência encontra-se respaldado no princípio da efetividade da tutela dos interesses metaindividuais, porque, além das dificuldades naturais do ajuizamento da respectiva ação ambiental, regra diversa de competência prejudicaria o exercício jurisdicional do

magistrado dada a maior facilidade de apuração do dano e de suas provas na comarca em que os fatos ocorreram. Nesse sentido, pondera René Ariel Dotti (2001):

... o sentimento de reação emocional ao dano é melhor vivenciado pelo agente do Ministério Público e outras autoridades que habitam na mesma cidade, que convive com as mesmas vítimas e testemunhas e assim poderá, com mais eficiência que outro colega distanciado da área das consequências do fato, promover as medidas adequadas à perseguição dos agressores bem como lutar pela prevenção do dano(sic).

Hodiernamente, tem se avultado o problema da efetividade da atuação do Poder Judiciário como agente capaz de assegurar a concretização dos direitos insculpidos na Constituição Federal.

Nesse sentido, observa-se que as transformações sociais verificadas nos últimos anos têm conscientizado a população da premente necessidade de intervenção estatal para regulamentar e dirimir conflitos entre os diversos segmentos sociais.

Parece óbvio que a consequência lógica e racional de tal postura é a modificação substancial do espaço político legado ao Poder Judiciário, nesta nova etapa da vida estatal. A dificuldade que se apresenta é justamente a de harmonizar uma atuação mais ativa e participante do Judiciário com a necessária imparcialidade para o julgamento das questões que se colocam perante as cortes de justiça.

Um dos fatores que deve ser levado em consideração é a crescente ampliação das atribuições do Ministério Público, que surgiu como uma resposta às dúvidas que eram suscitadas, na medida em que permite que um dos braços da organização do Estado se parcialize na defesa de interesses, que, para a sociedade politicamente organizada, são dotados de relevância transcendental.

Ressalta-se que, embora não se constituindo em Poder do Estado, a autonomia funcional e administrativa de que é dotado o Ministério Público permite que este tenha as condições mínimas para exercer a tutela dos bens jurídicos considerados indisponíveis pelo

conjunto da sociedade.

Mesmo com todos os avanços obtidos nas questões ambientais, a problemática da defesa dos interesses difusos ainda não está devidamente equacionada no Direito brasileiro, necessitando de estudos mais aprofundados que deverão vir acompanhados de experiência jurisprudencial.

Entretanto, algo precisa ser feito para que o povo brasileiro seja educado em matéria de defesa do meio ambiente. As leis de proteção ambiental existem em número suficiente. É preciso, pois, aplicá-las e reclamar a intervenção do Poder Judiciário, quando descumpridas, de modo a fazer valer a vontade concreta da lei. Ao que parece, o cumprimento da legislação existente não é fiscalizado, convenientemente, pelo Poder Público, tampouco, há uma conscientização do povo na cobrança de uma atuação mais efetiva das autoridades para coibir os abusos e crimes praticados contra o meio ambiente.

A tarefa do Poder Judiciário, nesse campo, é, por conseguinte, das mais importantes e relevantes. Sua missão é caracterizada, na medida em que se configura como o esteio, a última esperança do povo na defesa do meio ambiente, por tratar dos destinos e do bem-estar da sociedade.

O espírito da lei 6.938/81, bem como da Lei 7.347/85, é o de conceder aos co-legitimados à propositura da Ação Civil Pública, instrumento eficaz para coibir as agressões aos interesses e direitos por elas protegidos. Segundo Sullivan Silvestre (1998,p.23), em seu livro intitulado “O meio ambiente e os interesses difusos”, assevera que “de nada adiantaria existirem, na lei, esses mecanismos vigorosos, se não houvesse respaldo adequado do Poder Judiciário na consecução dos objetivos da norma jurídica”.

Por isto, é necessário espírito público, de despreendimento, desapego às tradições do direito privado comum, que não mais atendam aos reclamos das necessidades do mundo hodierno.

Vale lembrar a previsão feita por Georges Ripert, civilista francês, citado por Sullivan Silvestre (1998) que,

percebendo o avanço necessário do Direito público, no pós-guerra europeu, disse estar o direito privado em declínio, não mais sendo possível a concepção extremada do liberalismo que teve seu apogeu logo após a revolução francesa, onde o individualismo deveria prevalecer sobre tudo e sobre todos SILVESTRE, 1998,P.25).

É necessário destacar a relevância ímpar do Poder Judiciário na defesa do meio ambiente, é preciso realçar que o Direito Ambiental se situa na confluência das decisões políticas que implicam na escolha de valores éticos, jurídicos, culturais, econômicos e sociais novos. Esse ramo emergente da Ciência Jurídica estabelece um conceito novo sobre o distorcido relacionamento milenar da sociedade com a natureza. Nesse sentido, deve, inequivocamente, impor-se sobre as regras jurídicas tradicionais, pois o Direito Ambiental é um direito revolucionário, futurista e que está mudando a mentalidade da população como um todo.

2.1. INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA A DEFESA DO MEIO AMBIENTE

Quando se refere à existência de instrumentos de tutela ambiental, necessário se faz explicar a amplitude que a expressão encerra e, ainda, indicar qual a natureza jurídica dos referidos instrumentos. Esta necessidade surge levando – se em conta que, com essa identificação, poder-se-á apontar quais são os legitimados à movimentação e utilização dos instrumentos protetivos do meio ambiente.

A existência dos instrumentos de tutela ambiental encontra respaldo no próprio texto constitucional onde se encarta a verdadeira natureza jurídica dos referidos instrumentos.

Depreende-se que da natureza difusa do bem ambiental nasce a ideia de que, não só o Poder Público possui a legitimação para proteger e preservar o meio ambiente, como também é dever da coletividade fazê-lo.

Analisando sob o prisma pragmático e didático, pode-se dizer que o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 teria previsto a existência de tutela preventiva e tutela reparatória do meio ambiente. A prevenção estaria ligada à ideia de preservação do meio ambiente.

Já a reparatória seria a obrigação de sua recomposição.

Verifica-se que a responsabilidade pelos danos ambientais apura-se por meios processuais, segundo o princípio da legalidade e o princípio da garantia do acesso à jurisdição. No entanto, os meios processuais constituem, por regra, um sistema de controle sucessivo da proteção ambiental; algumas vezes, podem também servir de instrumentos de controle preventivo, nas hipóteses em que se admite a tutela cautelar, como na ação popular, ou ação cautelar destinada a evitar o dano ambiental, prevista no artigo 4º da Lei nº 7.347/85.

Percebe-se que a tutela processual do meio ambiente está intimamente ligada ao acesso à Justiça. Todos os conflitos devem ser dirimidos pelo Poder Judiciário, especialmente se não houver acordo, na fase de conciliação, na esfera administrativa.

No entanto, pode-se assegurar que o acesso à Justiça começou a ter maior amplitude a partir de estudos de Mauro Cappelletti (1985), vez que demonstrou a necessidade de proteger interesse comum de grupo, categoria ou classe, que, antes, era tratado como interesse disperso e não determinado.

Pode-se afirmar que Cappelletti foi o precursor da Ação Civil Pública, que passou a ser o instrumento processual mais importante para a proteção do meio ambiente. A Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, recomendou em seu princípio nº 10:

A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando as informações à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos.

Tratando-se dos instrumentos jurídicos propriamente ditos, será feita uma abordagem superficial sobre os mais utilizados. Não será feito um estudo aprofundado, por não ser este o foco principal deste estudo.

2.1.1. AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Como verdadeira conquista e grande avanço legislativo na área de proteção do meio ambiente, aos 24 de julho de 1985, foi promulgada a Lei Federal nº 7.347, que disciplinou o exercício da Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Até a promulgação da referida lei, o ordenamento jurídico se limitava a, basicamente, harmonizar os conflitos de interesses entre os indivíduos ou entre os grupos delimitados de pessoas, como ocorre na sistemática do Código Civil. Daí, a necessidade de conciliar ou equacionar os conflitos plurissubjetivos.

Observa-se que a Lei nº 7.347/85 modernizou e, verdadeiramente, revolucionou a ordem jurídica brasileira, na medida em que o processo passou a servir como instrumento de defesa dos direitos metaindividuais ou sociais indisponíveis e individuais homogêneos, estando, aí, incluído o meio ambiente, fazendo face ao disposto no artigo 225 da Constituição Federal: “todos têm direito ao meio ambiente, bem de uso comum do povo”.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente conferia ao Ministério Público a competência exclusiva para propor a Ação Civil Pública, nos casos de danos que atingiam interesses da coletividade. Com o advento da Lei 7.343/85 o *parquet* passou a ter a titularidade ativa concorrentemente com a União, os Estados, os Municípios e, também, com as autarquias, empresas públicas, fundações e associações que estejam constituídas há, pelo menos, um ano e desde que tenham como finalidade institucional a proteção ao meio ambiente³.

O artigo 5º da lei nº 7.347/85 estabelece que como autor, o Ministério Público busca a condenação do poluidor ou degradador do meio ambiente. Há, portanto, um objetivo teleológico. O ministério Público, nestas hipóteses, não busca, apenas, a realização abstrata da Justiça, mas a sua concretização com uma condenação, valendo-se para tanto de todos os instrumentos processuais existentes na legislação processual brasileira.

O polo passivo poderá ser ocupado por pessoa física ou jurídica, não exigindo a lei qualquer condição especial, senão a responsabilidade pelo dano causado ao meio ambiente.

Nota-se que a Lei nº 7.343/85 teve a virtude de ampliar os vínculos entre a sociedade e o Ministério Público. Assim, na medida em que os membros do *Parquet* têm se dedicado à proteção jurídica do meio ambiente e de outros interesses difusos, vêm obtendo o respeito e a consideração da população que, muitas vezes, busca auxílio para a solução dos frequentes problemas de interesse social.

Quanto à competência, é necessário observar o local onde ocorreu o dano, vez que o processo será realizado na Comarca da ocorrência, em virtude da comodidade no que se refere às provas para a elucidação do fato. Caso o dano venha a atingir Comarcas diversas, o entendimento maior é que o ajuizamento poderá ocorrer em qualquer uma das Comarcas, nas quais o evento danoso tenha produzido consequências.

Segundo Galeno de Lacerda (1986, p. 40), “do ponto de vista prático, recomenda-se seja o feito ajuizado na Comarca do local onde o dano tenha sido iniciado, onde o evento lesivo se verificou, desconsiderando-se repercussões em outras Comarcas. Tal recomendação tem por objetivo facilitar a produção de provas.

Verifica-se, portanto, que a Ação Civil Pública se destaca entre um dos mais importantes instrumentos processuais de defesa ambiental, tendo, inclusive, sido agasalhada no artigo 129, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

Na lição de Celso Ribeiro Bastos (2010, p.252), “apesar de a

Ação Civil Pública não estar prevista no capítulo dedicado aos direitos e garantias fundamentais, não deixa de constituir-se em uma das garantias instrumentais dos direitos constitucionalmente assegurados”.

2.1.2. DA AÇÃO POPULAR AMBIENTAL

Nos últimos anos, inúmeras organizações estatais e comunitárias reagiram, enfaticamente, no mundo todo, contra as agressões à natureza que importavam em verdadeiros atentados às condições indispensáveis à vida, à segurança, e a outros valores da personalidade.

Embora já houvesse o reconhecimento universal da importância do meio ambiente sadio e equilibrado, consagrado nas Cartas Políticas de vários países, somente em 1988, que, no Brasil, aconteceu a positivação constitucional do meio ambiente como direito fundamental, nos termos do artigo 225.

O artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal preceitua que: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

Com esse dispositivo, ampliou-se a incidência protetiva da Ação Popular, além de consagrá-la como remédio jurídico alternativo e de grande utilidade também na defesa do patrimônio ambiental.

Segundo os ensinamentos de Manoel Gonçalves (1995, p. 277), “a ação popular nasceu da necessidade de se melhorar a defesa do interesse público e da moral administrativa. Inspira-se na intenção de fazer de todo cidadão um fiscal do bem comum”

O fato é que, mesmo com os novos estímulos e incentivos emergentes do texto constitucional, como a isenção das custas judiciais e dos encargos da sucumbência, na defesa do meio ambiente, a Ação Popular não tem surtido, no meio jurídico, os efeitos esperados, sendo utilizada de forma acanhada, inclusive pelos ecologistas mais

entusiasmados na defesa do patrimônio ambiental.

2.1.3. DO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

Outro remédio jurídico constitucional que pode ser exercido na defesa judicial do meio ambiente é o Mandado de Segurança Coletivo, cuja forma de interpretação está contemplada, também, no artigo 5º da Constituição Federal, onde aparecem como entidades legitimadas para a impetração os partidos políticos com representação no Congresso Nacional; os sindicatos, entidades de classe e associações legalmente constituídas, em defesa dos interesses dos seus membros ou associados.

Fazendo referência ao sobredito instrumento jurídico, Nelson Nery Júnior (1996, p.144) ensina que: “coletiva é a legitimação para agir pela via do mandado de segurança coletivo e não o direito que visa proteger, prestando-se ela à proteção dos direitos individuais, coletivos e difusos, que podem ser coletivamente defendidos em juízo.

2.1.4. DO MANDADO DE INJUNÇÃO

O Mandado de Injunção surge, também, como um remédio jurídico de possível utilização para a defesa do meio ambiente, direito consagrado e garantido constitucionalmente a todos. No entanto, o exercício desses direitos garantidos pela Constituição poderá se frustrar, quando não houver norma regulamentadora em determinados casos, hipótese em que será admissível a impetração e concessão da injunção para que a atividade lesiva ao meio ambiente seja obstada.

Embora seja um instrumento hábil a ser aplicado para se ver os direitos garantidos, não se tem notícia da utilização de tal remédio constitucional, sendo o mais comum, a Ação Civil Pública, até porque, tem como mandatário especial o Ministério Público.

2.1.5. DA AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI OU DE ATO ADMINISTRATIVO

Utiliza-se este expediente para promover a tutela jurídica, ainda que de forma reflexa e indiretamente, do meio ambiente, uma vez que

é dever constitucional do Poder Público promover uma gestão de respeito e conservação dos recursos naturais, em benefício das presentes e futuras gerações.

Assim, os órgãos legitimados estão autorizados a buscar, em nome da sociedade, a declaração de inconstitucionalidade de lei ou de atos normativos contrários aos princípios constitucionais de preservação do meio ambiente.

Enfim, embora existam outros estes são os instrumentos de maior relevância, para a proteção jurídica do meio ambiente. Se utilizados nos moldes que determina o ordenamento jurídico, ter-se-á a certeza de que os desmandos e as agressões contra a natureza poderão ser minimizados sensivelmente. Basta que cada indivíduo e a coletividade, como um todo, assumam a titularidade dos direitos que lhes são conferidos pela Lei Maior.

3. O PAPEL DO JUIZ NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE

O Poder Judiciário é um dos três Poderes existentes no Estado Brasileiro e tem por finalidade dirimir conflitos com base no sistema legal, com vistas a evitar ameaças ou lesões de direitos e assegurar um mínimo de convivência pacífica entre os membros da sociedade.

Segundo Paulo de Bessa Antunes (1995), a estrutura organizacional do Poder Judiciário Brasileiro está contemplada nos artigos 92 e seguintes da Constituição da República e se apresenta assim constituída:

- I) Supremo Tribunal Federal;
- II) Superior Tribunal de Justiça;
- III) Os Tribunais Regionais Federais e os Juízes Federais;
- IV) Os Tribunais e Juízes do Trabalho;
- V) Os Tribunais e Juízes Eleitorais;
- VI) Os Tribunais e Juízes Militares;
- VII) Os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal.

A legislação ordinária (Lei 7.343/85), bem como a

Constituição Federal, conferiram ao Ministério Público autonomia funcional para, em nome da coletividade, propor a Ação Civil Pública, bem como a persecução penal em face daqueles que poluem ou degradam o meio ambiente.

Com isso, tem-se observado que o Promotor de Justiça do Meio Ambiente tem se firmado, a cada dia, como interlocutor e agente eficaz na defesa do meio ambiente, desfazendo-se, ao mesmo tempo, a antiga ideia de impunidade para o que degrada o patrimônio natural, demonstrando, assim, a recuperação e a imperatividade do Direito Ambiental.

Percebe-se que o legislador constitucional deixou de mencionar a relevância que tem o magistrado na seara da aplicação do Direito Ambiental. No entanto, importante papel é reservado ao Poder Judiciário na tutela do ambiente, já que é através dele que, basicamente, os direitos da cidadania poderão ser exercidos, na medida em que nenhuma ameaça ou lesão a direito pode ser subtraída de sua apreciação.

A introdução da Ação Civil Pública no sistema processual brasileiro foi uma das formas consagradas de convocação do Judiciário no sentido de tornar efetivos os direitos sociais. Segundo Ada Pellegrini:

A finalidade social da função jurisdicional, que é pacificar com justiça, perde-se diante da fragmentação e pulverização dos conflitos, sempre tratados a título individual. A substituição de decisões atomizadas pelo tratamento molecular das controvérsias, levando à solução do Judiciário, conflitos que envolvem milhares de pessoas, significou tornar o juiz a peça principal na condução de processos de massa que, por envolverem conflitos de massa, têm sempre relevância política e social. Graças aos processos coletivos, o Judiciário, saindo de uma posição frequentemente distante e remota, tornou-se protagonista das grandes controvérsias nacionais GRINOVER, 1999, P.46).

É de fundamental importância analisar que, na tutela do meio ambiente, pode o juiz defrontar-se com duas situações geralmente antagônicas, que não atendem à necessidade social de desenvolvimento sustentável. De um lado, a defesa cega de determinados bens ambientais, em uma visão reducionista e cívica de insensibilidade ante

o imperativo de avanços econômicos e sociais. De outro, as falácias que mascaram a inviabilidade ecológica de empreendimentos, esses sim, insensíveis à preservação da qualidade ambiental e dos recursos naturais necessários às presentes e futuras gerações.

No primeiro caso, manifesta-se a força de movimentos e instituições ambientalistas radicais, que acabam sucumbindo ao êxito político que ocorreram nos anos 70 e 80; de outro lado, sobram os argumentos daqueles que intentam, de maneira inescrupulosa, atender a seus empreendimentos e interesses exclusivos, ultrapassando as exigências ambientais e lesando seriamente os direitos da coletividade.

Conforme as lições de Calamandrei citado por José Janguê Bezerra Diniz afirma que a atividade jurisdicional é exclusiva dos magistrados.

“Mas a atividade jurisdicional não é exercida sem finalidade. Não se julga em abstrato, intransitivamente, visto que deve existir uma controvérsia a definir, um litígio a dirimir, uma demanda a aceitar ou rechaçar, um tema a indagar. Enfim, uma relação entre humanos DINIZ, (2003, p 42) .

Teoricamente, importa ao magistrado cultivar e exercer a imparcialidade, principalmente quando deve decidir entre posições antagônicas e conflitantes sobre o mesmo objeto.

Assim, segundo Dinamarco (1988, p. 28) , importante papel é também reservado ao Poder Judiciário na apreciação das ações coletivas em defesa dos valores que as animam. Como supremos intérpretes da lei, o que se espera dos juízes brasileiros “é a sensibilidade a esses valores e à gravidade da missão que lhes dá a ordem jurídica de dizer a última palavra em casos de alegada lesão”.

Nesse contexto, há de se ver que o Juiz do Terceiro Milênio está autorizado pela consciência da cidadania plena e pela ordem jurídica justa a decidir, com total independência, em juízo sumário, com base na verossimilhança das alegações e das probabilidades da vontade da lei, já não mais aceitando a condição passiva de locutor impotente e amordaçado pela norma legal.

José Renato Naline (1998) defende que o magistrado coroa seu

trabalho se, além de decisão acertada e sentença justa, ainda se vale da posição e do momento para exercer uma ação pedagógica. Afirmar ainda que o Direito ambiental abre área inimaginável para o juiz moderno. Mais do que um solucionador de conflitos interindividuais, é um administrador de situação controvertida. É um construtor da cidadania, um impulsionador da democracia participativa e estimulador do crescimento da dignidade humana até a plenitude possível.

Kazuo Watanabe citado por Paulo Antunes de Bessa (1995), assevera que o ponto importante a ser observado é o recrutamento mais aprimorado de juízes e seu permanente aperfeiçoamento cultural, face à crescente complexidade das relações sociais, às transformações rápidas e profundas, à criação assistemática de leis que privilegiam mais a eficácia de planos econômicos do que a equidade e a justiça das relações jurídicas.

3.1. O CONTROLE JUDICIAL DAS OMISSÕES DO ESTADO LESIVAS AO MEIO AMBIENTE

Com a crise desencadeada pela Revolução Industrial, no século XIX, e o crescimento econômico, de forma agressiva ao meio ambiente, o Direito ampliou seu interesse pelo tema responsabilidade civil, primeiro, no campo juspublicista do Direito Ambiental e, em seguida, no próprio Direito Privado, no combate aos danos ambientais.

Tamanha foi a preocupação com as questões ambientais, que essa responsabilidade foi além das fronteiras, inclusive, ressaltando a necessidade de cooperação entre as nações, levando Helita Barreira Custódio (2001) a mencionar:

No caso específico do Direito Ambiental Internacional Comparado, como novo ramo do Direito Internacional, já evidente é sua relevância, diante das reiteradas advertências particularmente de cientista e de autorizada doutrina sobre os notórios e desafiantes fatos ambientais mundiais, que impõem novas normas internacionais em defesa da vida rumo ao futuro, em face da crescente poluição global e da consequente ameaça contra a sobrevivência no Planeta Terra. CUSTÓDIO (2001, p. 175).

Nesse sentido, os Estados passaram a aceitar uma responsabilidade jurídico-ambiental no plano internacional, seguindo a linha da Declaração de Estocolmo, que já previa a internacionalização do Direito Ambiental, inserta no Princípio 21 daquela Declaração.

Esclarece-se que nas infrações ambientais, adota-se a teoria objetiva, responsabilizando o agente causador do dano independentemente de ter agido com culpa. Esta modalidade de responsabilidade já era prevista no parágrafo primeiro do artigo 14, d Lei nº 6.938.81, Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, que dispõe: “Sem obstar aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”, atribuindo ao Ministério Público Federal ou Estadual a legitimidade para propor a ação em face do infrator.

Os termos da citada lei foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988, quando, no parágrafo terceiro do artigo 225, determina:” as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

Ressalta-se, ainda, que o Código Civil de 2002, prevê, no artigo 927, a teoria do risco integral, aplicando-se restritivamente, a responsabilidade objetiva, não se analisando mais a vontade do agente, mas somente a relação entre o dano e a causalidade.

O que se verifica dos dispositivos legais, é que em nenhum momento, excluem o Estado como ente federativo, da relação dos potenciais causadores de dano ao meio ambiente. Alias, ao mencionar que “toda pessoa física ou jurídica é responsável pelos danos causados ao meio ambiente, não está a tecer diferenças em relação à pessoa jurídica de direito público interno com as privadas. Sirvinskas (2003, p. 106), analisa que: “a pessoa jurídica de direito público, com maior razão, deve ser responsabilizada pelos danos causados ao meio ambiente por omissão na fiscalização ou pela concessão irregular do

licenciamento ambiental”. Tal fato, no entanto, não exime de responsabilidade o verdadeiro causador dos danos ambientais”.

Portanto, a pessoa jurídica de direito público interno também é responsável pelos danos que, diretamente, causar ao meio ambiente através de suas funções típicas. Pode o Poder Público realizar obras ou exercer atividades causadoras de degradação ambiental, como ocorre nos casos de abertura de estradas, construção de hidroelétricas e outros serviços de sua competência e assim, devido à falta dos cuidados necessários, provocar os danos em questão.

O que se verifica é que, sendo o Estado causador do dano ou, muitas vezes, omissor no dever de fiscalização, não restará excluído da obrigatoriedade de reparar o dano. Assim, na mesma linha de representação do interesse social, o Ministério Público muitas vezes se opõe aos desígnios da Administração, uma vez que o Estado, atuando quer como agente econômico quer como executor de obras públicas, por diversas vezes, torna-se agressor do meio ambiente.

Pode-se constatar, ainda, que não é só como agente poluidor que o Poder Público tem sido responsabilizado pelo Ministério Público. Em ações judiciais inéditas, o Estado tem sido chamado a prestar contas por sua omissão no dever constitucional de proteger e recuperar o meio ambiente. Assim, tem sido redirecionada a atividade da Administração Pública que por ação ou omissão, vinha frequentemente lesando o meio ambiente, como é sobejamente sabido.

Na prática, mesmo quando se trata de acidentes ecológicos de extrema gravidade, como foi o caso do césio, ocorrido em Goiânia, em 1987, considerado o segundo maior desastre nuclear da história, a atuação do Ministério Público se mostrou eficaz para compelir o Poder Público à adoção de soluções de caráter definitivo.

Observa-se que a ação controladora do Ministério Público, neste caso, foi de caráter acautelatório e de precaução para com o meio ambiente. No entanto, os prejuízos causados à vida e à saúde do ser humano foram irreversíveis, a exemplo de tantas mortes que

já ocorreram e as sequelas que perseguem as vítimas daquele fatal acidente, que estão conscientes de que é só uma questão de tempo, mas estão fadadas a perecerem.

Daí, a importância que se deve dar à responsabilidade objetiva do Estado, pois, muitas vezes, os danos são provocados em face da omissão do dever de cuidado e, principalmente, pela ineficiência do Poder de Polícia, quanto à fiscalização preventiva que deve ser feita por conta do Poder Público.

São situações dessa natureza, que ressaltam a importância e sustentam a atuação independente do Ministério Público como garantia constitucional. Essa autonomia funcional torna o Promotor de Justiça imune a pressões políticas e econômicas, dando a ele um perfil de vanguarda em relação às instituições congêneres no mundo.

Nesse sentido, o papel social do Estado é fundamental na promoção de uma educação ambiental capaz de formar cidadãos conscientes de suas funções dentro da sociedade para a melhoria da qualidade do meio ambiente.

E por fim, ressalta-se o importante e decisivo papel do Poder Judiciário na árdua e complexa tarefa de decidir os processos que visam a proteção do meio ambiente, e a correlação destes com tantos outros aspectos, tendo um único propósito, que é proteger o meio ambiente, para que as gerações futuras possam usufruir de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalizando o presente estudo pode-se afirmar que o Poder Judiciário desempenha um papel cada vez mais relevante na plena concretização do direito fundamental ao meio ambiente saudável e equilibrado, papel este que deve ser desempenhado por seus integrantes com idealismo, criatividade e responsabilidade social. A dogmática processual tradicional construída apenas para resolver conflitos individuais é insuficiente e inadequada para a proteção do

meio ambiente. É dever do Estado e do Poder Judiciário facilitar o acesso do cidadão à justiça ambiental não apenas criando outros instrumentos de defesa, mas principalmente conferindo uma interpretação adequada aos instrumentos processuais já existentes, como a Ação Civil Pública, a Ação Popular e outros, para conferir-lhes a verdadeira amplitude e potencialidade. Com isso estará contribuindo para o desenvolvimento de uma ética de responsabilidade ambiental. É com juízes idealistas e indignados com os ataques suicidas perpetrados contra a mãe natureza que será possível ao Poder Judiciário desempenhar o seu papel transformador da sociedade.

O Juiz brasileiro não pode recusar a examinar os pleitos de responsabilização diante dos contínuos ataques à natureza. A ele incumbe, prioritariamente, concretizar as mensagens normativas do constituinte.

Conclui-se, portanto, que o juiz é o responsável primeiro por tornar legítima a vontade constitucional. Não se pode esquecer que o juiz só age se provocado. A comunidade tem o dever de provocá-lo para fazê-lo ver respeitada a vontade do constituinte, vontade essa que implementou a mais eficiente das tutelas ambientais nos pactos contemporâneos. Adverte-se que a jurisdição, quando provocada, responde. Quando não provocada é inerte. A defesa do ambiente pode depender muitas vezes dessa provocação judicial, mediante a utilização adequada dos meios processuais disponíveis.

Faz-se necessário ressaltar que, sem a efetividade da tutela jurisdicional, os direitos coletivos são uma porta aberta para a injustiça contra grande parcela de cidadãos da coletividade. Não basta ter boas legislações. É necessário atentar-se para a sua aplicação.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*, 22ª ed. Revista e atualizada por Samantha Meyer, 2010.

BESSA, Paulo Antunes de. *A proteção judicial e administrativa do meio ambiente*. Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 1995.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promul-

gada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

Acesso em: 17 de março de 2016.

CAPELLETTI, Mauro. *Conferência sobre o acesso à justiça e tutela dos interesses difusos*, 1985.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Direito ambiental: Da conceituação jurídica aos desafios da conscientização pública. *In* revista de direitos difusos, vol.6, 2001.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 2 ed. São Paulo:Revista dos Tribunais, 1990.

DINIZ, José Janguê Bezerra, in Revista Jurídica Consulex-ano VII, nº 155, junho de 2003.

DOTTI, René A. *Ecologia: proteção penal do meio ambiente*. Enciclopédia saraiva do direito. São Paulo, Saraiva, 1977.

FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, São Paulo: Saraiva, 1995.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *A ação civil pública refém do autoritarismo*. Anais do 3º Congresso Internacional de direito Ambiental, 30 de maio a 02 de junho de 1999/ Org. Antonio Herman V.Benjamin, São Paulo: Imesp, 1999.

JUNIOR, Nelson Nery. *Responsabilidade civil e meio ambiente*. Revista do Advogado, v.37, São Paulo, 1992.

LACERDA, Galeno. Ação civil pública. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, Ed.especial nº 19, 1986.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo _ meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*, São Paulo: Saraiva, 2002.

NALINI, José Renato. **Ética ambiental**, Campinas : Ed. Millennium, 2001.

OLIVEIRA, Sullivan Silvestre de. *O ministério público e a defesa do meio ambiente*. Goiânia: Gráfica de Goiás-CERNE, 1995.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 2ª ed.revista atualizada. e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2003.

PLANEJAMENTO E FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: OS DESAFIOS DA ORDEM URBANÍSTICA

Hendrick Pinheiro¹

Marcela de Oliveira Santos²

1. INTRODUÇÃO

Já se passaram 30 anos da primavera de 1988 e a Constituição Federal segue lançando desafios ao Estado brasileiro na concretização dos objetivos de uma jovem república, em um ambiente federativo que exige o concerto e a cooperação de entes com características tão heterogêneas.

O presente artigo tem por objetivo apresentar o planejamento como método de atuação estatal, planejamento este que, para além do regramento das constituições econômica e financeira, deve considerar todo um ordenamento urbanístico com vistas a enfrentar o desafio contemporâneo colocado nos municípios, especialmente aqueles integrantes de regiões metropolitanas.

Em um primeiro momento, busca-se demonstrar esta premissa tanto a partir do regramento da ordem econômica quanto pela análise das normas e princípios constitucionais que disciplinam o

1 Mestre e doutorando em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Vencedor do II Prêmio Geraldo Ataliba de Direito Tributário (2015) e I Prêmio Aires F. Barreto de Direito Tributário Municipal (2017), atribuídos pelo Congresso Brasileiro de Direito Tributário. Advogado em São Paulo. E-mail: hen_drick@hotmail.com.

2 Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Foi pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) no Projeto Governança Metropolitana. Advogada em São Paulo. E-mail: mosconsultora@gmail.com.

direito financeiro. Busca-se, neste momento, demonstrar um processo evolutivo da ordem constitucional em relação ao regime anterior e apresentar exemplos de sua aplicação prática.

A seguir são apresentadas as diretrizes integrantes da Constituição Urbanística que necessariamente devem ser consideradas na elaboração de políticas públicas desenvolvidas no ambiente urbano, em uma perspectiva que também indica as inovações da nova ordem constitucional e apresenta exemplos de aplicação.

Ao final, busca-se descortinar alguns desafios colocados pela realidade dos municípios e das regiões metropolitanas no federalismo de cooperação desenhado pela Constituição e suas potenciais soluções a partir do planejamento.

2. PLANEJAMENTO E FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E FINANCEIRA: UM PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO

A atuação do Estado no domínio econômico é um traço característico da superação do liberalismo econômico. Uma condição de maior protagonismo estatal na economia pode ser identificada nas Constituições herdeiras do legado de Weimar, nas quais é possível identificar garantias para a manutenção das instituições próprias do mercado, porém autorizando que o Estado atue sobre elas, com o objetivo de balizar seu desempenho (NUSDEO, 2015, p. 33).

A preocupação com o planejamento, como elemento de racionalidade da atuação estatal (MONCADA, 1988, p. 399), decorre da necessidade de o Estado por em prática uma gama muito maior de propósitos constitucionais, que o colocam na condição de responsável pela promoção de valores e direitos.

No Brasil, a Constituição de 1967 introduziu e a Emenda de 1969 manteve o planejamento como elemento essencial das atividades do Estado. À época, prevalecia uma perspectiva desenvolvimentista e a ideia de planejamento era tomada como indispensável para a

obtenção do melhor e mais rápido proveito dos recursos nacionais. José Nabantino Ramos, em obra publicada em 1977, acreditava que esta doutrina garantiria a manutenção da “prosperidade excepcional dos últimos 5 anos” (1977, p. 129).

Embora tenha havido entusiasmo com a ideia de planejamento no período da ditadura militar, momento em que o Estado dispunha de muitos mecanismos de intervenção e deles fez uso em diversas oportunidades na implementação das políticas do chamado “milagre econômico”, a atuação errática e descoordenada do governo levou ao esgotamento de um modelo de desenvolvimento.

A deficiência no planejamento das políticas implementadas no regime militar é apontada com uma das causas do desenvolvimento desordenado das metrópoles brasileiras. A prioridade dada a projetos ambiciosos do governo a projetos em zonas metropolitanas sem considerar seus impactos na vida na cidade acabou deixando um rastro de tensão social e condição de marginalidade econômica. Estas regiões, “antes uma significativa fonte de oportunidade e de mobilidade social, converteram-se em bolsões de conflitos generalizados” (AGUILLAR, 2012, p. 176).

Isso deveu-se também ao fato de que os estímulos ao desenvolvimento regional empreendidos neste período, especialmente no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND – Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974), desconsideraram a cooperação entre os entes federados e foram marcados pelo desenvolvimentismo centralizado e tecnocrático (SANTOS, 2017, p. 39)

Por outro lado, a Constituição de 1988 estabeleceu um modelo de desenvolvimento e do bem-estar social, que busca a superação de uma justiça formal – fundada na garantia liberal de aspirações individuais e de liberdade – em nome da promoção de condições materiais para os indivíduos. Sua legitimação está nos fins que pretende desenvolver (COMPARATO, 1990, p. 264).

A Constituição Brasileira pode ser tomada como “dirigente”,

ou seja, estabelece fins que devem ser seguidos tanto pela sociedade quanto pelo Estado (BERCOVICI, 2002, p. 127). Seu capítulo sobre a ordem econômica abandona uma postura solipsista, com regras e princípios voltados exclusivamente para a proteção da livre iniciativa, para aproximar-se da constituição social, em uma visão de complementariedade na missão de promover a exploração da propriedade respeitando sua função social.

Neste modelo, o planejamento das ações estatais emerge como elemento necessário à compreensão da complementaridade nas relações entre Estado e Particulares. Considerando a importância do Estado como agente econômico, somente diante de uma atuação estatal planejada os particulares podem prever suas ações, direcionando investimentos e atuando de forma a realizar seus objetivos. Este caráter indutor da ação estatal passa a ser, inclusive, um dos instrumentos principais de sua atuação.

A ideia de planejamento está fortemente presente na Constituição Econômica, que o coloca como “determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (art. 174 da CFRB). Para Eros Grau (2003, p. 262) planejamento, como função do Estado no domínio econômico, converte-se em um verdadeiro dever de planejar suas ações.

O planejamento visa à introdução de racionalidade à ação estatal, viés indispensável na busca de objetivos complexos que impõem a permanente necessidade de “definição e redefinição de fins menores, fins de prazo curto, fins instrumentais, subordinados aos fins essenciais” (VIDIGAL, 1977, p. 28).

Ao alçar o planejamento como função estatal, este deixa de ser “mera técnica, de que o administrador pode ou não se servir. É processo juridicamente imposto, convertido pela Constituição em tema jurídico, cujas normas são hoje técnico-jurídicas” (NALINI, 1997, p. 212).

Este dever de planejar converte-se em verdadeira regra emergente da Constituição Econômica. Planejar, como regra, visa a realização

de outros princípios integrantes do ordenamento jurídico, como a publicidade, associada ao ganho de transparência decorrente da explicitação dos objetivos e fins a serem atingidos pelo Estado com sua atuação, eficiência, implementada com a racionalização dos meios utilizados na obtenção dos aludidos fins e; segurança jurídica, com o ganho de previsibilidade na sociedade sobre o rumo que pretende assumir o Estado (PINHEIRO, 2017, p. 25).

É importante ressaltar que o papel da Constituição Econômica é o de conferir normalidade, estabilidade, previsibilidade e segurança jurídica às relações jurídicas, finalidades que, como resalta Heleno Taveira Torres (2014, p. 183), espreiam sua eficácia para toda a constituição material. É neste sentido que a noção de planejamento presente na Constituição Econômica – como método de atuação estatal – não deve ser restrita ao direito econômico. O planejamento previsto na Constituição Econômica é veículo para a realização dos objetivos estatais, o que impõe aceitar que toda ação estatal – não só aquela no domínio econômico – deve ser planejada.

O aspecto do bem-estar social reflete-se também na adoção, pela Constituição de 1988, do modelo de federalismo cooperativo, especialmente no art. 23, que estabelece as competências materiais comuns aos entes – competências que precisam ser exercidas pelos três entes, de forma cooperada, sob pena de não serem realizadas de forma plena.³ De acordo com Gilberto Bercovici (2004, p. 57), esta opção justifica-se pelo caráter intervencionista do Estado estruturado pela Carta, que criou a necessidade de tratamento uniforme, em escala nacional, dos mais variados setores de atuação estatal. A cooperação, assim, consiste em ferramenta fundamental e mais adequada para o funcionamento da engrenagem do Estado social.

Para além da previsão original constante do art. 23, na década

3 O parágrafo único do art. 23 assim prescreve: “Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. A expressão no plural é fruto da Emenda Constitucional nº 53, 19/12/2009, que modificou a locução no singular, da redação original.

seguinte à promulgação da Constituição, identifica-se uma evolução normativa no que se refere aos aspectos de cooperação federativa. Em 1998, a Emenda Constitucional nº 19 deu nova redação ao art. 241, introduzindo-se as figuras do consórcio público e do convênio de cooperação entre os entes federados, regulamentado em 2005 pela Lei de Consórcios Públicos⁴. Nos anos seguintes, leis como as que instituíram a Política Federal de Saneamento Básico, a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Política Nacional de Mobilidade Urbana⁵ trouxeram diretrizes de cooperação e articulação entre os entes, tendo como elemento central o planejamento instrumentado juridicamente por meio de planos setoriais e intersetoriais.

O planejamento da atuação estatal é uma ideia transversal que desborda os limites da Constituição Econômica. Tanto é verdade que a ordem constitucional financeira incorpora diversos instrumentos de planejamento ao sistema orçamentário brasileiro.

O orçamento metaboliza os meios para o atingimento de fins estabelecidos por meio do planejamento (OCTAVIANI, 2014, p. 44). A atual ordem constitucional trouxe elementos que claramente introduzem uma ideia de planejamento na elaboração do orçamento, a começar pelo fracionamento das leis orçamentárias em três instrumentos (art. 165 da CFEB), a saber: Plano Plurianual, com o objetivo de estabelecer, de forma regionalizada, os objetivos e metas da administração; Lei de Diretrizes Orçamentárias, importante veículo de influência legislativa a direcionar os objetivos e metas específicos que deverão ser considerados na elaboração do orçamento para o próximo exercício, e Lei Orçamentária Anual, veículo por meio do qual os recursos disponíveis são destinados por meio de dotações que financiarão ações concretas.

Também demonstra a preocupação da nova ordem constitucional com o planejamento orçamentário a expansão do papel do plano

4 Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

5 Respectivamente: Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007; Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.

plurianual, seguindo uma tendência mundial de criação dos chamados “quadros de despesas a médio prazo” (MTEF – *Medium-term Expenditure Framework*) (HORVATH, 2014, p. 372). Na ordem constitucional de 1969, o chamado “Orçamento Plurianual de Investimentos” abarcava apenas despesas de capital. Reformulado, o Plano Plurianual figura como um plano de metas e objetivos para toda a atuação estatal, com especial referência aos programas de duração continuada.

José Maurício Conti identifica que desde a Constituição de 1988 a utilização do plano plurianual vem sendo constantemente aperfeiçoada, contudo, aponta que este instrumento ainda não goza de plena eficácia. Para o autor, o futuro da administração pública está intrinsecamente associado ao planejamento, sendo que “os planos plurianuais representarão um papel central nessa evolução, razão pela qual sua importância é e será cada vez mais reconhecida” (2013, p. 338).

A ordem constitucional financeira da Constituição de 1988 caminhou, definitivamente, rumo ao estabelecimento de um orçamento programa, que, para além do registro de receitas e despesas, é orientado para o atingimento de objetivos e metas. Nas palavras sempre precisas de Estevão Horvath “o orçamento moderno, sob qualquer de suas feições, constitui-se no plano de governo juridicizado” (1997, p. 131).

Pensar o planejamento na constituição financeira é reconhecer que os recursos de que dispõe o estado para a realização de seus fins são finitos e que a racionalidade no emprego destes recursos é fundamental para a potencialização dos resultados.

Aceitar o planejamento como diretriz essencial da atuação estatal – imanente tanto da Constituição econômica quanto da financeira – impõe ainda uma reflexão sobre seu papel na elaboração de políticas públicas.

Sob a perspectiva jurídica, é possível reconhecer como política pública um conjunto organizado de normas e atos unificado pela sua finalidade. A política se distingue dos atos e normas que a compõe, dado que estes, muitas vezes, são submetidos a um regime jurídico

específico (BUCCI, 2013, p. 104).

A finalidade unificadora de uma política pública faz remissão aos objetivos que esta pretende atingir. Não há como interpretar as normas e atos integrantes de uma política em um viés diferente daquele estabelecido pelos seus objetivos. O processo de formulação de uma política pública está condicionado ao dever de planejamento, com vistas a tornar transparentes os objetivos e metas que se pretende atingir com determinada medida, induzindo previsibilidade e promovendo a racionalização dos meios empregados.

Como ressalta Juarez Freitas, nada é mais equivocado – e incompatível com o dever de planejamento – que tratar políticas públicas “como se tomassem parte do reino da discricionariedade imperial, no qual cada governante eleito poderia formular “ad hoc”, o rol de suas prioridades personalistas” (2015, p. 209).

O planejamento no processo de elaboração e implementação de políticas públicas promove a estabilidade e a previsibilidade das relações jurídicas, valores da Constituição Econômica, e a racionalidade no emprego dos recursos públicos, diretriz fundamental da Constituição Financeira.

Desde a introdução da ordem constitucional de 1988, é possível identificar um processo de evolução do planejamento das ações estatais no Brasil. Todavia, compreender as diretrizes do planejamento no quadro constitucional atual, para além das ordens econômica e financeira, passa pela necessidade de compatibilizar a elaboração das políticas públicas com a linhas mestras da ordem urbanística.

3. PLANEJAMENTO E A ORDEM URBANÍSTICA: UMA NOVA FRONTEIRA

Na política urbana proposta pela Constituição de 1988, o planejamento também foi adotado como instrumento central. A edição de um capítulo específico dedicado ao tema, no título que trata da Ordem Econômica e Financeira (Título VII, Capítulo II), demonstra

o reconhecimento da relevância do desenvolvimento ordenado das cidades na economia nacional.

A atenção dada ao município ao longo de toda a carta constitucional é fruto do movimento municipalista que marcou a constituinte, resultando na identificação do município como *locus* ideal do desenvolvimento da democracia e sua consequente autonomização como ente federado (MELO, 1993).

A exaltação do Município como ente federativo autônomo veio acompanhada da atribuição de competências complexas para atendimento da sua população, que se desdobram no dever do provimento de políticas públicas, as quais certamente não podem ser desenvolvidas sem o adequado planejamento.

Além das competências estritamente municipais, insculpidas no art. 30 (legislar sobre assuntos de interesse local, organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, manter programas de educação infantil e ensino fundamental, prestar serviços de atendimento à saúde – ambos em cooperação com a União e os estados –, promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo, por meio da política urbana, promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, além das competências para auto-organização financeira e legislativa), foram estabelecidas competências comuns (art. 23) e concorrentes (art. 24)⁶.

Por outro lado, ao lado da autonomização máxima do Município, buscou-se promover a descentralização fiscal – a qual criou, a médio prazo, um ambiente competitivo no federalismo, dificultando a realização da cooperação exaltada na mesma Constituição.

6 As primeiras, estabelecidas no art. 23, são competências materiais, voltadas à execução de atividades necessárias à realização do Estado Democrático de Direito e dos objetivos fundamentais da República. Já as competências concorrentes são legislativas e são exercidas autonomamente por cada ente, de forma coordenada. Segundo Gilberto Bercovici (2004, p. 59-60), a interação entre os entes para o exercício das competências comuns caracteriza-se como *cooperação*, enquanto, no caso das competências concorrentes, opera-se o que se chama de *coordenação*.

Há vários fundamentos constitucionais para o planejamento no ambiente urbano, destacando-se: o reconhecimento do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, no art. 174 da Constituição, prevendo que, nesta qualidade, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado; o princípio da eficiência previsto no art. 37, o qual pode ser realizado por meio do planejamento⁷; a realização das competências comuns estabelecidas no art. 24; as competências específicas sobre o interesse local, bem como a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, V e VIII).

O corolário do planejamento como alicerce para o provimento de políticas públicas no ambiente urbano está no art. 182, que estabeleceu que o Poder Público municipal deve executar a política de desenvolvimento urbano para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, a partir de diretrizes gerais fixadas em lei, sendo o plano diretor o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (art. 182, caput c/c §1º).

Embora o planejamento urbanístico não seja prerrogativa exclusiva do poder municipal, tendo em vista a interface entre as competências dos entes em matéria urbanística (legislativas concorrentes, conforme art. 24, I, e materiais comuns, conforme art. 23), é neste espaço que ele vai se manifestar de forma mais concreta.

De acordo com o Estatuto da Cidade⁸, que regulamentou o art. 182, é diretriz da política urbana “o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência,

7 Para Paulo Modesto (2000), a imposição de atuação estatal baseada no princípio da eficiência, do ponto de vista jurídico, relaciona-se à dimensão da racionalidade e otimização no uso dos meios e à dimensão da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública.

8 Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.*

de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (art. 2, IV).

O plano diretor, por seu turno, como instrumento básico, reúne os demais instrumentos e deve estabelecer expressamente a forma e os requisitos para o cumprimento da função social da cidade, bem como regular a totalidade do território municipal, englobando as áreas urbanas, rurais, as florestas, as comunidades tradicionais, as áreas de preservação ambiental, os recursos hídricos, enfim, toda a área do município.

O planejamento urbano, especialmente por meio do plano diretor, não se limita a aspectos físicos e territoriais, mas consiste em instrumento para garantir a realização de direitos fundamentais, tais como o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e a outros serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Por meio deste planejamento, orienta-se, ainda, a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais.

Considerando que o processo de elaboração e implementação do plano diretor deve expressar um pacto social, econômico e territorial, é fundamental que haja a participação efetiva da população nas diferentes fases, o que deve ser garantido pelo poder público municipal, quer por meio da constituição de conselhos, fóruns de acompanhamento, controle e deliberação, com ampla participação dos diversos segmentos da sociedade e da realização de audiências públicas, quer mediante a instituição de instrumentos de controle específicos.

No campo da ordem urbanística, o planejamento é verdadeiro processo de criação de normas jurídicas (SILVA, 2015, p. 92). Não se trata da mera planificação como orientação ou o simples estabelecimento de diretrizes, mas de arcabouço normativo orientado ao desenvolvimento da cidade de forma concreta e por período determinado, razão pela qual deve ser instrumentado juridicamente, isto é, refletido no ordenamento jurídico como verdadeira lei municipal,

de natureza especial, pois elaborada em processo específico que conta com a participação direta da respectiva população.

De acordo com José Afonso da Silva (2015, p. 135-136), o processo de planejamento urbano deve observar os seguintes princípios básicos: (i) o processo de planejamento é mais importante que o plano em si; (ii) o processo de planejamento deve elaborar planos estritamente adequados à realidade do município, sem sofisticções acadêmicas ou que não respondam aos problemas reais da população; (iii) os planos devem ser exequíveis, ainda que se estabeleçam metas programáticas; (iv) o nível de profundidade dos estudos deve ser apenas o necessário para orientar a ação do município; (v) as políticas, planos e programas setoriais devem ser complementares e integrados; (vi) o planejamento deve ser adequado à realidade regional, além da local, e em consonância com o planos e programas estaduais e federais existentes; (vii) deve-se promover a democracia e o acesso às informações disponíveis, garantindo-se a participação direta do povo e a cooperação das associações representativas em todas as fases do planejamento municipal (em obediência ao disposto no art. 29, X, CRFB).

Além disso, o planejamento urbanístico deve estar associado à eficácia, isto é, deve produzir resultados efetivos, de transformação ou qualificação do território, de maneira que seja possível detectar, ao final de seus ciclos, a relação entre o que foi idealizado, debatido e estipulado, e a realidade físico-territorial e social da cidade (APPA-RECIDO JUNIOR, p. 40.)

Sendo o plano diretor instrumento estabelecido na Constituição de 1988 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade como “instrumento básico da política urbana”, os demais instrumentos de planejamento de governo, especialmente o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas (art. 39, § 1º, Estatuto da Cidade).

Ocorre que, consoante anota Ana Rita de Figueiredo Nery, (2016, p. 91), “o isolamento dos projetos e a displicência com a

formação de espaços comuns de interlocução compromete a existência de respaldo orçamentário para as ações da Administração pública e a própria eficiência do planejamento urbanístico”. Assim, embora faça parte do projeto constitucional a autonomização do município como forma de garantir a realização dos direitos sociais, o não alinhamento dos instrumentos de política urbana com os mecanismos orçamentários deixou um vazio institucional que dificulta o atingimento dos objetivos e a promoção de políticas públicas em atendimento ao cidadão.

É de se constatar, pois, que a dificuldade de coordenação orçamentária e dos mecanismos de política urbana está diretamente associada a uma estrutura federativa, na qual a autonomia está associada à capacidade de ordenar e gerir os recursos disponíveis, o que implica em independência dos entes subnacionais na elaboração de seus orçamentos.

Mais um ingrediente a ser agregado na discussão é a realidade das regiões metropolitanas, espaços nos quais serviços de interesse comum são compartilhados entre determinado Estado-Membro e Municípios igualmente autônomos.

4. PLANEJAMENTO DAS REGIÕES METROPOLITANAS: DESAFIOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO

Nesta altura, este trabalho se propõe a enfrentar a estrutura constitucional do planejamento nas ordens econômica, financeira e urbanística, em um processo que buscou demonstrar tanto as origens como a evolução destas perspectivas nos trinta anos de vigência da Constituição. Passa-se agora para uma visão dos desafios impostos ao planejamento das políticas públicas urbanas nas regiões metropolitanas.

No Brasil, a forma federativa de Estado foi introduzida pela Constituição Republicana de 1891, em um processo que partiu de uma estrutura unitária para a distribuir competências, então concentradas no Império, entre a União e os Estados. Este processo histórico

deixou marcas que, nos dias atuais, passados trinta anos da Constituição de 1988, se revelam na grande concentração de competências (e fontes de financiamento) sob o manto da União Federal.

Se, por um lado, a Constituição de 1988 reconheceu o município como ente federado, noutra senda, tratou de forma singela as regiões metropolitanas: tais unidades regionais não apareceram no título relativo à política urbana, abordada no tópico anterior, tendo sido mencionadas apenas no art. 25, §3º. Neste dispositivo, restou apenas autorizado aos Estados a possibilidade de instituição, mediante lei complementar, de “regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

Essa breve menção não impediu que, após a promulgação da Constituição de 1988, os Estados instituísem diversas regiões metropolitanas, nem impediu o crescimento daquelas que haviam sido instituídas na década de 1970, pela Lei Complementar nº 14/1973⁹, mas a sua desvinculação com a política urbana prevista no art. 182 teve dois efeitos nocivos: um, de caráter jurídico-institucional, pois o Estatuto da Cidade se limitou a tratar da política urbana para territórios limitados à área de um único município; e outro, de natureza prática, consistente na ausência de planejamento no âmbito das regiões metropolitanas.

Dito de outra forma: do tratamento dado pela Constituição às regiões metropolitanas resultou um vazio institucional acerca do desenvolvimento metropolitano e a consequente instituição das regiões metropolitanas, na maior parte, sem respaldo do devido planejamento para a promoção de políticas públicas.

Mais de duas décadas após a promulgação da Constituição e

9 Por meio da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, a União criou a as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Na época, a competência para instituição de tais unidades regionais era da União, segundo o art. 157 da Constituição Federal de 1967.

mais de dez anos após a edição do Estatuto da Cidade, foi editado o Estatuto da Metrópole¹⁰, com o objetivo de criar regras para a governança compartilhada para as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, fixando diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução de políticas públicas em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos Estados.

Um dos fundamentos para a edição de tal norma foi o art. 182 da Constituição. De fato, a partir de uma interpretação sistemática do art. 182 em face dos objetivos e fundamentos da República Federativa do Brasil presentes na Constituição, especialmente no que concerne ao desenvolvimento e à redução das desigualdades, conclui-se que política urbana deve ser desenvolvida também (e principalmente) para o município metropolitano, buscando-se a realização das suas funções sociais.

Em certa perspectiva, poder-se-ia afirmar que o desenvolvimento de políticas públicas no ambiente metropolitano encontra limites na autonomia municipal. De fato, é palmar reconhecer que, no federalismo, cada unidade subnacional precisa gozar de autonomia administrativa, decorrente de sua capacidade de auto-organização e fontes de financiamento próprio (CONTI, 2001, p. 8). Como ensina Geraldo Ataliba (2011, p. 38), esta autonomia, caracterizadora da independência e da igualdade jurídica dos entes federados, depende de uma repartição rígida de competências. Diante disso, questiona-se: como compatibilizar a rigidez da repartição de competências e atribuições em um ambiente metropolitano, onde serviços e interesses são compartilhados entre entes federativos diferentes?

Ocorre que a autonomia não pode ser tomada como uma barreira “rígida”, comporta que separaria a atuação dos entes federativos em zonas de demarcadas, mas como um princípio, que impõe sua realização ao máximo possível. Por esta toada, diante de eventual colisão de competências, seria necessário empreender a busca pela conciliação, em uma perspectiva pluralista, entre os entes federativos

10 Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. *Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.*

(RIBEIRO, 2017, p. 85).

Não é outra a solução proposta pela Constituição de 1988, que estabelece instrumentos para a construção de um federalismo cooperativo equilibrado, que busca “não apenas a continuidade do Estado, mas a realização de seus objetivos e fins constitucionais do Estado Democrático de Direito, no adequado equilíbrio a que a Constituição pretende concretizar” (TORRES, 2014, p. 338).

Propõe-se, assim, a releitura das relações interfederativas a partir da cooperação, por meio do esforço hermenêutico que considere outros dispositivos e não leia isoladamente o art. 25, §3º (competência estadual para criação das regiões metropolitanas) em contraposição com o art. 30 (competências dos municípios, especialmente para organizar e prestar os assuntos de interesse local), ambos da Constituição.

O Estatuto da Metrópole adotou essa interpretação ao estabelecer como princípios da governança interfederativa tanto a “prevalência do interesse comum sobre o local”, como o “compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado” e a “autonomia dos entes da Federação” (art. 6º, I, II e III).

No que se refere ao planejamento, o Estatuto da Metrópole determina que a elaboração de plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI), instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana (art. 2º, VI), bem como a compatibilização dos planos diretores de todos os integrantes da unidade regional ao PDUI (art. 10, §3º).

Como diretriz específica da governança interfederativa, prevê o Estatuto da Metrópole que, no art. 7º, a compatibilização dos planos plurianuais (PPAs), leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa, justamente para que as decisões tomadas no âmbito metropolitano possam ser executadas e refletidas no planejamento orçamentário de cada um deles. Para tanto, estratégias como rateio de custos e alinhamento das

políticas e do planejamento orçamentário dos entes envolvidos na governança interfederativa devem ser empregados.

Contudo, conforme pondera José Antônio Aparecido Júnior (2017, p. 271), “as diferenças de normatização do uso do solo, de regimes tributários, de procedimentos de obtenção de licenças etc. laboram em sentido contrário à ideia de otimização de esforços para a obtenção de respostas eficientes” no que se refere ao planejamento metropolitano.

Assim, passados trinta anos da Constituição, em que pese seja possível interpretar que as regiões metropolitanas devem ser objeto da política urbana prevista no art. 182 e que não há conflitos com a autonomia municipal, tendo em vista o federalismo cooperativo, o desafio que se coloca atualmente é a efetiva articulação de instrumentos de planejamento e de gestão dos diferentes entes federados que integram uma mesma unidade regional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em breves linhas, este trabalho tenta demonstrar que o planejamento é diretriz constitucional que emana das ordens econômica, financeira e urbanística. Nestes trinta anos de Constituição, já é possível identificar avanços no processo de planejamento da atuação estatal na elaboração de políticas públicas (ordem econômica), bem como no processo de planejamento da gestão orçamentária dos recursos públicos (ordem financeira).

Todavia, na ordem urbanística, a atuação do Estado brasileiro ainda tem muito que avançar. No Estado Democrático de Direito resguardado pela Constituição de 1988, as cidades sintetizam uma dimensão coletiva da vida pública que demanda atuação do Poder Público, para ordenação do pleno desenvolvimento de suas funções sociais e para a garantia do bem-estar dos seus habitantes – objetivos fundamentais da política urbana (art. 182, CF).

A caracterização do município como ente da federação, a despeito de representar simbolicamente a consagração da democracia,

implicou o estabelecimento de competências complexas e com custos altos para a realização do ousado projeto social.

Passados trinta anos da Constituição, constata-se que a articulação entre planejamento financeiro e planejamento urbano, embora tenha avançado do ponto de vista normativo, especialmente com a edição do Estatuto da Cidade, ainda é um dos principais desafios do desenvolvimento urbano, já que em grande parte dos municípios brasileiros, o planejamento urbanístico ocorre de forma alijada do planejamento orçamentário, dificultando-se a implementação das políticas públicas e o provimento de utilidade públicas para a respectiva população.

Sem dúvidas, a política urbana que pretende cumprir a missão constitucional de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes deve ser formulada articulando-se instrumentos de gestão financeira e orçamentária.

Propõe-se, como caminho para articulação, considerar que os elementos presentes na normatização da política urbana municipal – como o Plano Diretor – efetivamente vinculam a discricionariedade do administrador na elaboração do Plano Plurianual, conforme reconhece a disciplina do art. 40, §1º do Estatuto das Cidades.

Ora, mesmo na ausência de uma norma expressa não poderia o Administrador, na eleição dos objetivos e metas para as despesas de capital, escolher realizar investimentos incompatíveis com as diretrizes do plano diretor, pois este instrumento normativo tem caráter vinculante em relação à sua atuação. Pensar o contrário seria reduzir a importância do plano diretor, uma vez que a realização de políticas públicas depende da alocação de recursos por meio do processo orçamentário.

Ainda pelo viés orçamentário, cabe ao jurista reconhecer que a atuação de determinado gestor que negligencia a realização dos objetivos presentes na política urbana – elaborando projetos de leis orçamentárias que não outorgam dotações ao financiamento de medidas estratégicas do plano diretor, por exemplo – poderia ser vista como desviante pelos órgãos de controle.

No caso das regiões metropolitanas, os desafios são ainda maiores, especialmente pelo fato de a Constituição não ter direcionado tais unidades regionais para a política urbana. Com a edição do Estatuto da Metrópole, contudo, defende-se que, por meio de uma interpretação sistemática e teleológica, a política urbana prevista no art. 182 deve ser desenvolvida também (e principalmente) no município metropolitano, buscando-se a realização das suas funções sociais (conforme sugere o art. 1º da própria Lei nº 13.089/2015, ao citar o art. 182 como fundamento para a edição do Estatuto).

Tendo em vista que a finalidade da instituição de uma região metropolitana é a integração das políticas públicas de interesse comum, a região metropolitana colocasse como um instrumento de cooperação que tem por objetivo precípua promover políticas públicas para a população dos Municípios integrantes da região metropolitana.

Apesar de haver, no Estatuto da Metrópole, diretriz para a compatibilização entre os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais de todos os entes envolvidos na governança interfederativa, na prática esta coordenação ainda é incipiente.

Novamente, em relação às regiões metropolitanas, destaca-se a importância de reconhecer a juridicidade do plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI), conjunto de objetivos e metas que vincula o Estado Membro responsável e todos os Municípios envolvidos. Isto significa que os administradores, por ocasião da elaboração dos Planos Plurianuais dos entes federativos envolvidos devem, necessariamente, considerar as diretrizes para os serviços de interesse comum na definição das regras e setores estratégicos da Administração.

Ao final, constata-se que, mesmo após trinta anos de ordem constitucional, o planejamento e a coordenação das ações estatais entre os entes federativos seguem como grandes desafios da democracia brasileira. A estrutura das ordens econômica, financeira e urbanísticas reclamam uma postura comprometida dos administradores com a atuação planejada.

Contudo, não se pode olvidar que este dever de planejamento – além de uma diretriz e modelo para a atuação do Estado – tem natureza jurídica e, assim, é vinculante para o administrador. Negligenciar os instrumentos urbanísticos – como o plano diretor e o plano de desenvolvimento urbano integrado – na elaboração e estruturação de políticas públicas (ordem econômica) e na gestão orçamentária dos recursos públicos (ordem financeira) é postura antijurídica, passível de controle pelos órgãos competentes.

REFERÊNCIAS

- AGUILLAR, Fernando Herren. *Direito econômico*. 3. Ed., São Paulo: Atlas, 2012.
- APPARECIDO JUNIOR, José Antônio. *Direito Urbanístico Aplicado: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos*. Curitiba: Juruá, 2017.
- ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. 3. Ed., São Paulo: Malheiros, 2011.
- BERCOVICI, Gilberto. A Constituição Federal e o papel do Estado no domínio econômico. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*. Curitiba, v. 2, p. 117-129, 2002.
- BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- COMPARATO, Fabio Konder. Ordem econômica na constituição de 1988. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 23, n. 93, p. 263-276, jan./mar. 1990.
- CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2001.
- CONTI, José Maurício. O Plano Plurianual – PPA. In MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder. *Tratado de Direito Financeiro*, volume 1. São Paulo: Saraiva, 2013.
- FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. *Nomos, Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, vol. 35, n. 01, pp. 195-217, 2015.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*. 2014. 418 p. Tese (Titularidade em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- HORVATH, Estevão. Orçamento público e planejamento. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Org.) *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba: direito tributário*. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 119-134.
- MELO, Marcus André. Municipalismo, Nation-building e a modernização do Estado

no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 23, p. 83-100, 1993. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/porta/publicacoes/rbcs_00_23/rbcs23_07.htm>. Acesso em 28 mar. 2018.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 2, p. 105-120, 2000. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328/334>>. Acesso em: 06 abr. 2018.

MONCADA, Luís S. Cabral de. *Direito económico*. 2. Ed., Coimbra: Coimbra Editora, 1988.

NALINI, José Renato. *Constituição e Estado democrático*. São Paulo: FTD, 1997.

NERY, Ana Rita de Figueiredo. Planejamento Urbanístico: marcas de um processo de politização da Administração Pública e de burocratização da política. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; NERY, Ana Rita de Figueiredo; ARAÚJO, Alexandra Fuchs (Coords.). *Direito urbanístico: ensaios por uma cidade sustentável*. Da formulação de Políticas à sua aplicação. São Paulo: Quartier Latin, 2016. p. 83-99.

NUSDEO, Fábio. A ordem econômica constitucional: algumas reflexões. In: _____. (Coord.). *O direito económico na atualidade*. São Paulo: RT, 2015.

OCTAVIANI, Alessandro. Notas sobre direito e planejamento econômico no capitalismo moderno. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. *Direito financeiro, económico e tributário: estudos em homenagem a Regis Fernandes de Oliveira*. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 41-47.

PINHEIRO, Hendrick. Planejamento e controle: uma reflexão sobre ética. *Revista contas abertas*, v. 3, n. 3, p. 24-27, 2017.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. A autonomia municipal como princípio constitucional. *Revista jurídica da Confederação Nacional dos Municípios*. Brasília: CNM, 2017. p. 70-85.

SANTOS, Marcela de Oliveira. *Regiões metropolitanas no Brasil: regime jurídico e estrutura de governança*. 2017. 180 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

TORRES, Heleno Taveira. *Teoria da constituição financeira*. 2014. 864 p. Tese (Titularidade em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório de levantamento de auditoria: processo no TC 018.259/2013-8*. 2014. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20140516/AC_1205_16_14_P.doc>. Acesso em: 20 ago. 2016.

VIDIGAL, Geraldo Camargo. *Teoria geral do direito económico*. São Paulo: RT, 1977.



O DIREITO HUMANO-FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO E A CENTRALIDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM SUA PROTEÇÃO

Tiago Ducatti de Oliveira e Silva¹

1. INTRODUÇÃO

A tutela jurídica do meio ambiente ecologicamente equilibrado é objeto de discussão internacional desde o início da década de setenta do século passado, o que levou a internalização e reconhecimento da questão na ordem constitucional vigente. A partir da consolidação do direito em foco, surge a necessidade de se analisar diversos aspectos que lhe são inerentes, em especial a maneira como se reveste de caráter de direito humano-fundamental, e como o modelo constitucional e suas regulamentações tratam o licenciamento ambiental, principal instrumento jurídico responsável pela proteção preventiva do meio ambiente.

Visando o desenvolvimento das análises acima elencadas, a seção seguinte, denominada “O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado enquanto direito humano-fundamental”, realiza a explanação sobre o conceito de direito humano-fundamental, proposto por Pinto Coelho, em seguida desenrola as incursões necessárias

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás (2017/2018), bolsista CAPES (2018), Pós-graduando em Direito Penal e Processo Penal pela Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes – Anhanguera Uniderp (2018), Advogado, Graduado em Direito pela Universidade Federal de Goiás (2017). Telefone: (62)99674-7142.

para analisar como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é revestido de tal caráter, sendo Direito Humano em vista da ordem internacional, e, simultaneamente, protegido pela ordem constitucional, sendo, portanto, também um Direito Fundamental.

Em continuação, a seção “Prevenção, precaução e sociedade de risco: o emprego do modelo constitucional do licenciamento ambiental” avança a análise a respeito do instrumento constitucional de licenciamento ambiental, e seu papel nuclear na aplicação das normas axiológicas de prevenção e precaução. Além do mais, na citada seção do trabalho, apresenta-se como o modelo constitucionalmente teorizado desse instrumento preventivo é capaz de responder a alguns pontos criticados por Beck, demonstrando a importância do licenciamento ambiental na sociedade de risco.

Por fim, trabalha-se a relação entre os diferentes instrumentos de gestão ambiental e o licenciamento ambiental, apresentando posicionamento referente a amplitude de tais instrumentos, que devem abranger não apenas as questões meramente físicas ou naturais, mas também a questão social inerente aos impactos ambientais decorrentes de atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento.

2. O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO ENQUANTO DIREITO HUMANO-FUNDAMENTAL

No presente momento, procede-se a uma análise do caráter de direito humano-fundamental do objeto de proteção do licenciamento ambiental, ou seja, inicia-se ressaltando a importância do meio ambiente ecologicamente equilibrado para os direitos humanos e para a ordem constitucional vigente. Em seguida, inicia-se uma análise da relação existente entre direitos humanos, proteção ao meio ambiente, e o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, apresentando-se, então, a noção de direito humano-fundamental, essencial a este trabalho.

A influência que o meio ambiente exerce sobre a qualidade de vida e a saúde dos seres nele inseridos é notória, o que por si só seria suficiente para a inclusão do conceito de direito humano ao meio ambiente nos debates concernentes à área dos direitos humanos (Boyle, 2015 p.202), além do mais, como afirma Bessa Antunes (2015, p.109) “sem qualidade ambiental, não há tutela da dignidade humana”.

Internacionalmente, a importância do meio ambiente e do equilíbrio ecológico já foi objeto de discussão em diversos momentos históricos, considerando a importância histórica e a cronologia dos eventos, pode-se apontar a Conferência de Estocolmo de 1972, e conferir especial destaque para a Eco-92, realizada no Rio de Janeiro. A existência de um direito fundamental ao ambiente é reconhecida especialmente em países cujas constituições foram modificadas ou criadas após a realização da Conferência de Estocolmo (ANTON, 2011, p.118; BENJAMIN, 2015, p.122-123), além de constituir uma tendência internacional irreversível (BENJAMIN, 2015, p.87). Boyle (2015, p.202) destaca que os direitos humanos sociais, econômicos e culturais estão passando por um processo recente de expansão, tendo sido reconhecido o interesse público na proteção ambiental, o que reforça a ideia de que deve haver um direito a “um meio ambiente decente”.

A proteção do meio ambiente encontra respaldo, muitas vezes, na preocupação com as futuras gerações (HISKES, 2009, p.5), fundamentando-se, dessa forma, no ideal de “justiça intergeracional”, o que retoma a concepção de desenvolvimento sustentável desenvolvida pela Relatório Brundtland, segundo a qual é necessário satisfazer as necessidades das gerações atuais, sem que seja comprometida a capacidade das futuras gerações de suprir suas próprias necessidades.

Hiskes (2009, p.12) afirma que a ideia de “justiça intergeracional” ou “justiça ambiental” devem ser entendidos de acordo com um sentido especializado de justiça, vez que não cumpre com certos requisitos estabelecidos por teóricos da justiça por ele estudados, assemelhando-se, assim, a um conceito de equidade, visto que visa garantir iguais oportunidades através de gerações. Ao final, o autor

defende que os direitos humanos devem, em razão da justiça, proteger o meio ambiente para as futuras gerações poderem fruir dos próprios direitos humanos (HISKES, 2009, p.24).

Apesar da crescente visão de que a proteção do ambiente está entrelaçada aos direitos humanos, há opiniões divergentes que argumentam que esse entrelaçamento promoveria a redução de “todos os demais valores ambientais a instrumentos utilizados pela humanidade para melhorar a qualidade de vida”, adotando uma postura antropocêntrica e utilitária, compreendendo “a exploração insustentável e a degradação ambiental como um bem humano” (ANTON, 2011, p.119).

Para Anton e Shelton (2011, p.130-131) existem formas variadas de se relacionar direitos humanos e meio ambiente, sendo a aplicação de direitos humanos existentes a mais frequente delas, invocando-se a proteção de tais direitos no momento em que os danos ao ambiente lhes ameaçam o gozo. Proceder dessa maneira seria útil para as situações em que os níveis de proteção e qualidade ambiental estão abaixo do necessário para assegurar a efetividade dos direitos humanos reconhecidos, como afirmam os autores, entretanto, tal aproximação compreende que “a proteção ambiental seria, então, instrumental, e não um fim em si mesmo” (ANTON, 2011, p.130). Assim, apontam que, para estabelecer uma relação entre a proteção ambiental e direitos humanos, seria ideal a construção de um direito humano ao ambiente que não adote uma visão puramente antropocêntrica, buscando uma sustentabilidade de longo prazo (ANTON, 2011, p.130-131).

Por outro lado, Fiorillo (2013, p.46) defende que o Direito Ambiental adota uma “necessária visão antropocêntrica”, destacando inclusive princípios produzidos em documentos internacionais. Neste ponto, antecipa-se parcialmente a análise do tratamento constitucional ao meio ambiente, destacando-se que, para o autor, o antropocentrismo foi a escolha da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, juntamente com os diplomas legais existentes, o que não impede a proteção da “vida em todas as suas formas”, mas que a tutela destas formas de vida somente poderá ocorrer “na medida em que sua

existência implique garantia da sadia qualidade de vida do homem” (FIORILLO, 2013, p.46).

Logo, vê-se que não há unanimidade em relação a algumas das questões apresentadas, havendo posicionamentos diversos a respeito de um entrelaçamento entre direitos humanos e proteção ambiental, e o fundamento de tal proteção, seja na ideia de justiça ambiental, intergeracional, ou, ainda, a ideia de uma proteção antropocêntrica ou biocêntrica. Assim, passa-se a analisar o caráter de direito fundamental conferido ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e como a doutrina e o ordenamento jurídico pátrio lidaram com as questões até o momento apresentadas.

No âmbito nacional, vê-se que a CRFB previu em seu art. 225 que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos, sendo imposto, simultaneamente, à coletividade o dever de protegê-lo. Com isso, a Constituição conferiu uma conotação política e cultural ao meio ambiente que não pode ser ignorada, sendo inviável compreensão divergente quanto a seu caráter de direito fundamental, bem como estabelecendo contorno antropocentrismo a sua proteção, em razão do vínculo estabelecido com a dignidade humana (BESSA ANTUNES, 2015, p. 109). Cabe ressaltar que há diferentes formas de valorar dogmaticamente o mencionado direito, o que não nega a força protetiva conferida constitucionalmente (BENJAMIN, 2015, p.123-124).

O entendimento esboçado pelo Supremo Tribunal Federal – STF, segundo comentário de Ayala (2015, p.428-429), é de que o direito ao meio ambiente é uma prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, representando a proteção a valores relacionados ao princípio da solidariedade, tratando-se, dessa maneira, de um direito de terceira geração, cujo exercício constitui afirmação dos direitos humanos. Nesse mesmo sentido, Bessa Antunes (2015, p.110) destaca que foram inseridos instrumentos populares de controle e garantia na CRFB, em especial a ação popular e a ação civil pública, o que indica “o reconhecimento cabal de que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental em nosso regime constitucional”. Assim, a

ordem constitucional brasileira delimita que a proteção ao meio ambiente é interesse da coletividade e se faz em benefício das presentes e futuras gerações (AYALA, 2015, p.429).

A partir desse ponto, convém destacar que a solidariedade que pauta o princípio em foco deve ser intergeracional, defendendo, assim, a necessidade de se estabelecer uma “poupança dos recursos ambientais”, a qual deve ser usada com “a necessária parcimônia”, garantindo-se seu uso pelas futuras gerações (BESSA ANTUNES, 2015, p.108). O caráter de direito fundamental auxilia a proteção do meio ambiente para as futuras gerações, posto que torna tal direito “atemporal”, não tendo sua validade e eficácia afetado por comportamentos passivos das vítimas atuais, além de tornar sua aplicação direta, de caráter irrenunciável, imprescritível e inalienável (BENJAMIN. 2015, p.124-125). Trata-se, portanto, de um direito verdadeiramente intergeracional, cujos efeitos negativos perpetrados pelos atuais titulares não se coadunam com o tempo, sendo, assim, inviável a perda de sua força normativa.

Cumpre destacar que, apesar de o presente trabalho considerar a relevância da distinção entre direito humano e direito fundamental, a fim de analisar a efetividade e a eficácia das normas em foco, adota-se o posicionamento de Pinto Coelho (2012, p.291), segundo o qual os Direitos Humanos ao passarem pelo procedimento de reconhecimento político-jurídico, tornam-se Direitos Constitucionais Fundamentais, sendo que esse “consiste num importante momento para a efetivação desses direitos”, muito embora, como adverte o autor, “num momento que não basta, posto que abstrato e não concreto”.

Com base nessa breve explanação, fica nítido que o meio ambiente ecologicamente equilibrado pode ser considerado como um direito humano-fundamental, podendo ser compreendido no viés de direito humano, conforme sugere a literatura estrangeira, e pelo caráter de direito fundamental conferido pela Constituição Federal de 1988.

3. PREVENÇÃO, PRECAUÇÃO E SOCIEDADE DE RISCO: O EMPREGO DO MODELO CONSTITUCIONAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Tendo sido apresentado o conceito de direito humano-fundamental, e como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é revestido de tal caráter, passa-se a analisar os princípios da precaução e da prevenção, para então apontar sua relação com a chamada “Sociedade de Risco”, teoricamente desenvolvida por Ulrich Beck, para ao final, culminar com a análise do papel nuclear que o Licenciamento Ambiental possui nessa conjuntura, atuando como expressão de tais normas axiológicas.

A prevenção é, simultaneamente, princípio fundante do Direito Ambiental e seu objetivo fundamental, segundo a inteligência dessa norma axiológica é necessário levar em consideração os efeitos irreversíveis e irreparáveis que podem ser propiciados por certos empreendimentos e atividades, prezando-se pela prevenção do dano, face a incapacidade do sistema jurídico e da sociedade de restabelecer a situação anteriormente existente (FIORILLO, 2013, p.67). Reconhecido como norma axiológica pelos relatórios oficiais e produções das principais conferências realizadas, como a já citada Conferência de Estocolmo e a Eco-92, encontra-se, ainda, expressamente previsto na CRFB, no *caput* do art. 225, instituindo o dever de proteger e preservar (FIORILLO, 2013, p.67-68).

A prevenção dos danos ambientais embasa-se, principalmente, no conceito de justiça ambiental e de justiça intergeracional, sendo que sua aplicação em concreto alude a adoção de medidas prévias, cuja principal função é evitar a ocorrência de impactos ambientais negativos já conhecidos, ou ao menos minorar seus possíveis efeitos (ARAGÃO, 2015, p.73).

As licenças ambientais e os estudos de impacto ambiental podem ser apontados como exemplos de instrumentos de proteção ao meio ambiente que decorrem do princípio da prevenção (ARAGÃO,

2015, p.74). Por outro lado, para Fiorillo (2013, p.68) a efetivação do princípio da prevenção dar-se-ia através de uma consciência ecológica, desenvolvida por meio de uma política educacional. Não obstante, o autor reconhece que a realidade conjectural brasileira não contempla a consciência como principal forma de exercício da prevenção e da preservação, motivo pelo qual existem diversos instrumentos relevantes na realização da prevenção, dentre os quais destaca os estudos prévios de impacto ambiental (FIORILLO, 2013, p.68).

No que concerne a precaução, deve ser compreendida como “uma espécie de princípio *‘in dubio pro ambiente’*”, implicando que as incertezas de uma dada ação, atividade ou empreendimento devem ser determinantes para favorecerem a população e o meio ambiente (ARAGÃO, 2015, p.70). Ademais, com base no princípio da precaução, qualquer dúvida sobre o potencial poluidor deve ser suficiente para que sejam adotadas medidas acauteladoras em relação a uma atividade, inclusive com embargos das atividades, recusa de licenças ou sua proibição, passando-se a responsabilidade de provar cientificamente a inocuidade do empreendimento para o empreendedor interessado em sua instalação (ARAGÃO, 2015, p.71).

Há autores no cenário nacional que não consideram a distinção entre o princípio da prevenção e o princípio da precaução, considerando que não há margem constitucional para efetuar tal diferença, sendo que a noção expressa pelo princípio da precaução estaria inserida na noção constitucional de prevenção (FIORILLO, 2013, p.70-71). Contudo, reputa-se tal entendimento como minoritário, sendo que o posicionamento majoritário compreende o princípio da precaução como atuante em momento anterior ao princípio preventivo, quando não há ainda certeza científica a respeito dos impactos ambientais que decorrem da atividade, ao passo que a prevenção tem como enfoque mitigar e minorar os impactos cientificamente conhecidos (ARAGÃO, 2015, p.72).

Assim, tendo sido apresentadas as noções de precaução e prevenção, deve-se questionar qual a medida da sua importância em uma

sociedade marcada, utilizando conceitos de Ulrich Beck, pela correspondência entre produção de riquezas e seu subproduto com potencial destrutivo? Afinal, a sociedade de risco pode ser entendida como aquela em que catástrofes ambientais são iminentes (LEITE, 2015, p.158).

A sociedade moderna pode ser caracterizada pela produção de riscos sociais atrelados à produção social de riquezas (BECK, 2011, p.23), o que leva tal estágio da modernidade a receber a denominação de sociedade de risco, na qual há consciência de que às fontes de riqueza correspondem ameaças colaterais, e, que a modernização é desencadeadora de forças com potencial destrutivo (BECK, 2011, p.25). Adotando-se uma perspectiva ambiental da sociedade de risco, pode-se defini-la como “aquela que, em função do seu contínuo crescimento econômico, pode sofrer a qualquer tempo as consequências de uma catástrofe ambiental” (BENJAMIN, 2015, p.158).

Parece evidente que os princípios da precaução e da prevenção devem possuir importância elevada na sociedade de risco, haja vista que para se combater as “situações sociais de ameaça” decorrentes da produção de riquezas é necessário tomar as medidas prévias capazes de prevenir os riscos ambientais cientificamente conhecidos, e impedir a implantação da atividade produtora quando o potencial danoso dos riscos ambientais for cientificamente desconhecido.

Como apontado, tais princípios prezam por um exame científico, imputando a uma análise técnica a responsabilidade de moldar e alterar a instalação e operação de ações e empreendimentos atrelados a altos riscos. Assim, as opiniões populares e sua racionalidade não seriam consideradas no processo. A aplicação isolada desses princípios, sem a conjugação de ideais democráticos e do princípio da participação popular, implica em um ideal que afere a percepção popular como irracional, a partir do momento em que percebe os riscos de forma diferente do que foi estipulado cientificamente (BECK, 2011, p.69). Em um certo grau, verifica-se a ideia de que “protestos, temores e críticas” populares seriam “um mero problema de informação”, e que essa movimentação inexistiria “se as pessoas ao menos soubessem

o que os técnicos sabem e como eles pensam” (BECK, 2011, p.69).

A crítica de Beck (2011, p.70) diz respeito exatamente a visão que eleva as posições científicas ao grau de dogma, vez que, segundo o autor, o erro dos técnicos reside em “suas pressuposições a respeito do que parece aceitável para a população”, e, portanto, não poderiam decidir sobre a irracionalidade da população, pois assim acabam “impondo-se sobre a democracia”.

A partir disso, o autor afirma que “a origem da crítica e do ceticismo em relação à ciência e à tecnologia encontra-se não na ‘irracionalidade’ dos críticos”, no caso a população que não domina o saber científico, “mas no fracasso da racionalidade científico-tecnológica diante dos riscos e ameaças civilizacionais crescentes”, o que pode ser demonstrado historicamente pelos erros, avaliações equivocadas e subestimações de riscos, os quais podem ser atribuídos aos técnicos e cientistas (BECK, 2011, p.71-72). Dando seguimento a sua análise, o autor atribui tais interpretações equivocadas dos riscos a uma “miopia econômica” inerente a racionalidade técnica, de tal maneira que “a primeira prioridade da curiosidade científico-tecnológica remete à utilidade produtiva, e só então, num segundo passo, e às vezes nem isto, é que se consideram também as ameaças implicadas” (BECK, 2011, p.73).

Ambas as críticas desenvolvidas pelo sociólogo acima referenciado são pertinentes, entretanto, pode-se notar que foram reconhecidas, ao menos teoricamente, pelo ordenamento jurídico, como se passa a analisar.

A crítica de Beck, referente a priorização da utilidade produtiva em detrimento da consideração das ameaças colaterais, é válida para o conhecimento científico-tecnológico e para as atividades econômicas de forma isolada. Nota-se, contudo, que essas desenvolvem-se dentro do Estado, cabendo-lhe a institucionalização de meios de controle dos riscos gerados por tais atividades produtivas, em consonância com os princípios da precaução e da prevenção, anteriormente mencionados,

os quais “fortalecem a atuação do Poder Público, que tem o dever de realizar o mais amplo controle das atividades, cumprindo com sua função de regulador das atividades humanas” (SOUZA, 2012, p.90).

O licenciamento ambiental é a forma designada pelo ordenamento jurídico para exercer esse controle, e deve ser encarado como “o instrumento mediante o qual o Poder Público procura controlar as atividades econômicas que degradam ou que simplesmente podem degradar o meio ambiente” (FARIAS, 2017, p.21). Conceitua-se licenciamento ambiental como o procedimento administrativo que tramita perante o órgão administrativo responsável pela gestão ambiental, a fim de expedir uma licença ambiental (FARIAS, 2017, p.28; FINK, 2004, p.2; MMA, 2009, p.33), verificando a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais ou que possam causar degradação ambiental (FINK, 2004, p.2; MMA, 2009, p.33). Tal conceito pode ser encontrado no art. 1º, inciso I, da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA nº 237 de 1997, sendo exigido licenciamento para essas atividades desde o advento do Decreto Federal nº 88.351 de 1983, em seu art. 18, substituído, então, pelo Decreto Federal nº 99.274 de 1990, através de seu art. 17.

Enquanto procedimento administrativo que visa a prevenção e mitigação dos danos ambientais e riscos sociais, o licenciamento ambiental tem por finalidade a expedição de três licenças ambientais distintas, quais sejam: Licença Prévia – LP, Licença de Instalação – LI, e Licença de Operação – LO, como determina o art. 8º da Resolução CONAMA nº 237/1997. Conforme conceito previsto no art. 1º, inciso II, da resolução anteriormente citada, as licenças ambientais são atos administrativos pelos quais o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor à medida que se desenvolvem as fases de planejamento, instalação e operação do empreendimento (FARIAS, 2017, p.29; FINK, 2004, p.4; MMA, 2009, p.35).

Com isso, o licenciamento exerce o “controle prévio das atividades que, de modo geral, tendem a causar essa degradação”, visando a prevenção de impactos negativos e sua minoração, integrando a “tutela administrativa preventiva” do meio ambiente (CARDOSO, 2006, p.64; FINK, 2004, p.3). Sua “natureza preventiva”, portanto, “o torna um dos mais importantes instrumentos da política de defesa da qualidade ambiental” (FERREIRA, 2015, p.285).

Quanto a outra crítica elaborada por Beck, que se refere à elevação das posições científicas ao grau de dogma, a consequente negação da participação democrática, e as decisões falhas e pouco protetivas revestidas de caráter científico, estaria, teoricamente, atendida pela inclusão da participação popular no desenho procedimental dado ao licenciamento.

Quanto a isso, Talden Farias (2017, p.31) visualiza que o licenciamento “promove a interface entre o empreendedor, cuja atividade pode interferir na estrutura do meio ambiente, e o Estado”, motivo suficiente para consolidar sua importância enquanto atividade de controle do Estado, tal posição não aponta, porém, a possibilidade de participação popular. A Constituição Federal de 1988 consagra o princípio da participação, assegurando a ação conjunta do Estado e da sociedade civil, determinando a inclusão da coletividade na proteção ambiental (FIORILLO, 2013, p.71). No entanto, Cíntia Pereira de Souza (2012, p.119) destaca que a análise prévia da instalação de um empreendimento assegura ao Poder Público e a coletividade a possibilidade de realizar “a devida ponderação entre o benefício socioeconômico, trazido pela atividade, e o ônus ambiental que ela irá trazer, aferindo a viabilidade do empreendimento”.

A partir do estudo das regulamentações das etapas e fases do licenciamento ambiental exercido pelas resoluções anteriormente citadas, nota-se que há momentos institucionais para que a população atingida pelos impactos diretos de uma atividade participe da tomada de decisão, apresentando questionamentos e questões da realidade local por ela vivenciada. Esses momentos referem-se às audiências

públicas, uma das etapas previstas no procedimento do licenciamento (FINK, 2004, p.4-5), ainda que a sua prática seja objeto de diversas críticas, como apresentam diversos trabalhos acadêmicos e científicos.

Com isso, percebe-se a centralidade do Licenciamento Ambiental na aplicação dos princípios da precaução e da prevenção, visto que é constituído de procedimentos prévios com a capacidade de estabelecer condicionantes técnicas às atividades produtoras de riscos. O procedimento de licenciamento também consegue solucionar, teoricamente, a questão apontada por Beck quanto a falta de participação popular. Cumpre questionar se o licenciamento ambiental se relaciona com as comunidades sob a influência do empreendimento apenas através do direito humano-fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e se esse procedimento administrativo delibera a respeito dos impactos sociais causados pela instalação e operação da atividade.

4. ESTUDOS DE IMPACTO PARA ALÉM DA ANÁLISE ESTRITA NO MEIO NATURAL: IMPACTOS NATURAIS, IMPACTOS SOCIAIS E DIREITOS HUMANOS

A fim de responder ao questionamento proposto anteriormente, é necessário apresentar o que são os estudos ambientais e o papel que desempenham no procedimento de licenciamento ambiental. Para tanto, é relevante diferenciar o licenciamento da licença ambiental em si, bem como da Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, e do Estudo de Impacto Ambiental – EIA.

Como apontado anteriormente, a licença ambiental é, por força do art. 1º, inciso II, da Resolução CONAMA nº 237/1997, o ato administrativo no qual o órgão ambiental estabelece condicionantes, restrições e medidas de proteção ao meio ambiente.² Logo, a licença

2 Ainda há debate a respeito da natureza jurídica da licença ambiental, havendo autores que lhe creditam as características da licença de Direito Administrativo, sendo, dessa maneira, ato administrativo unilateral e vinculado. Outros autores, contudo, conceituam-na como autorização de Direito Administrativo, tratando-se de ato administrativo unilateral e discricionário. Havendo terceira corrente, que concebe a licença como ato distinto dos mencionados. Para mais, ver: CARDOSO, 2006, p.54-59; SANCHEZ, 2006, p.80; VIANA, 2007, p.71-73.

ambiental não pode ser confundida com o licenciamento ambiental, posto que é apenas um ato que compõe o procedimento administrativo, sendo que “é ao longo do licenciamento que se apura se a licença pode ou não ser concedida” (FARIAS, 2017, p.29).

A AIA por outro lado, relaciona-se com o licenciamento ambiental de forma menos clara, sendo notório que ambos constituem instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Lei Federal nº 6.938/1981), como dispõe o art. 9º, incisos III e IV. Historicamente, a AIA surgiu com a *National Environmental Policy Act* – NEPA de 1969, a legislação ambiental dos Estados Unidos da América, que exigia uma declaração detalhada dos impactos ambientais (SANCHEZ, 2006, p.38-39), no Brasil teve seus primeiros estudos realizados na década de 1970, em função de demandas externas para grandes projetos de hidrelétricas (SANCHEZ, 2006, p.62)

Um dos principais objetivos normalmente atribuídos a AIA é “antever as possíveis consequências de uma decisão”, sendo para isso dotada de “caráter prévio e vínculo com o processo decisório” (SANCHEZ, 2006, p.39-40). Esse processo de identificação prévia dos impactos é referido por Vasconcelos Filho (2006, p.69) como “*scoping*”³, e comporia o começo da AIA propriamente dita, cabendo ainda a realização de um diagnóstico ambiental, a identificação referida, e a proposição de medidas mitigadoras ou compensatórias. Não obstante, a AIA possui outros objetivos além da identificação dos impactos socioambientais, dos quais se destaca propiciar o envolvimento do público nas discussões referentes a atividade, e a escolha de métodos que maximizem os estudos elaborados (VASCONCELOS FILHO, 2006, p.69).

Além do mais, há a concepção de que a materialização da AIA ocorre com a produção do EIA (FERREIRA, 2010, p.142; MMA, 2009, p.39; VASCONCELOS FILHO, 2006, p.69), sendo correto

3 Ferreira (2010, p. 137) apresenta outra concepção para o termo, afirmando que se trata do procedimento utilizado para definir “a profundidade da análise que deverá fazer parte da Avaliação de Impacto Ambiental” sendo idêntico ao Termo de Referência – TR.

afirmar que a AIA se materializa na produção de estudos ambientais, gênero ao qual o EIA pertence (SOUZA, 2012, p.119), vez que existem outros estudos ambientais que podem ser exigidos pelo órgão ambiental licenciador, dependendo da complexidade da atividade.

Outro aspecto que merece reconhecimento, diz respeito ao caráter de “atividade contínua” que a AIA deve ter, devendo ser empregada mesmo após a tomada de decisões com a finalidade de revisão e atualização das medidas tomadas (MMA, 2009, p.39). Trata-se de uma ação revisional que tem como objeto de estudo as medidas adotadas, o que permite tal concepção. Sanchez (2006, p.40), com outro enfoque, discorda da utilização da AIA para eventos passados, vez que adota como objeto de estudo os impactos possíveis de serem produzidos, a partir disso, o autor afirma o caráter preventivo da AIA, destacando que para eventos passados deve ser utilizada a Avaliação de Dano Ambiental.

Finalizando as considerações necessárias sobre AIA, deve ser ressaltada a vinculação existente entre a AIA e o licenciamento ambiental. De acordo com o previamente mencionado art. 9º da PNMA, ambos licenciamento ambiental e AIA seriam instrumentos da política do meio ambiente, contudo, por intermédio da Resolução CONAMA nº 01/1986 e do Decreto Federal nº 88.351/1983, a última foi restringida e vinculada ao processo de licenciamento ambiental (MMA, 2009, p.39; ROMAN, 2016, p.28; SUGAWARA, 2016, p.36; VIANA, 2007, p.52), complementando o licenciamento ambiental, que, segundo Sugawara (2016, p.37), era “antes realizado exclusivamente para empreendimentos que se configuravam como fontes de poluição”.

Feitos os devidos apontamentos sobre o conceito de licenciamento ambiental e sua relação com a AIA, passa-se agora a explorar o EIA. O estudo de impacto ambiental é o instrumento que possui respaldo constitucional, conforme se depreende da previsão do art. 225, §1º, inciso IV, da CRFB, que institui a necessidade de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de todas as atividades causadoras de significativa degradação ambiental. Regulando o estabelecido na Constituição, a Resolução CONAMA nº 237/1997

estabelece que, além do EIA, deverá ser produzido em conjunto o Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente – RIMA, que deverá contemplar as informações contidas no EIA em uma linguagem de fácil compreensão, voltada ao entendimento do grande público (FERREIRA, 2010, p.142; MMA, 2009, p.40; SUGAWARA, 2016, p.39), e que ambos deverão receber publicidade antes da realização das audiências públicas. A importância do RIMA será discutida posteriormente, no momento em que for analisada a participação popular e a importância das audiências públicas no processo de licenciamento ambiental.

Não obstante, necessário compreender que o EIA é espécie integrante de gênero mais amplo, denominado Estudos Ambientais, conforme expõe o art. 1º, inciso III, da mencionada resolução, vez que o EIA não é exigido para todas as obras ou atividades, apenas para aquelas que são causadoras de significativa degradação do meio ambiente. Cabe, portanto, ao órgão ambiental licenciador avaliar se o empreendimento visa a instalação ou desenvolvimento de uma obra ou atividade que causará ou tem potencial para causar significativa degradação do meio ambiente, momento procedimental em que determina o estudo ambiental adequado ao caso, através da elaboração do Termo de Referência – TR⁴, documento responsável por orientar e estabelecer diretrizes para a produção dos estudos elegidos como necessários (MMA, 2009, p.44).

Deve-se, no entanto, destacar que o EIA possui pontos essenciais a serem abordados, instituídos normativamente por meio da Resolução CONAMA nº 1/1986, os quais o TR não pode fazer alterações. Assim, o TR a ser elaborado pelo órgão licenciador deverá orientar os estudos ambientais quanto às especificidades do projeto e,

4 Como afirma Viegas (2009, p.75), não há consenso entre autores sobre a obrigatoriedade de o órgão licenciador elaborar o TR, havendo quem defenda que o órgão pode apenas supervisionar e aprovar a produção do TR pelo empreendedor e sua consultoria. Destaca-se que o conceito e a extensão de um TR podem variar com as legislações e com as estipulações das agências de fomento, havendo termos de referência capazes de especificar inclusive a metodologia a ser aplicada nos EIA e as escalas utilizadas nos mapas produzidos (SANCHEZ, 2006, p.141).

principalmente, no que diz respeito as peculiaridades do local, conforme determina os respectivos parágrafos únicos dos artigos 5º e 6º da própria resolução mencionada.

Dentre os pontos estabelecidos pela citada normativa, encontram-se quatro diretrizes gerais que deverão ser obedecidas pelo EIA, conforme dicção de seu art. 5º, que determinam a observação de todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, as quais deverão ser confrontadas com a possibilidade de não execução do projeto, bem como a identificação e avaliação dos impactos gerados durante a implantação e operação da atividade, assim como a delimitação da área de influência do projeto, entendida como a área geográfica afetada direta e indiretamente pelo projeto, e, por fim, que haja uma avaliação da compatibilidade entre os projetos e programas governamentais em execução na área de influência do projeto.

Não obstante, o art. 6º ainda delimita o mínimo de atividade técnicas a serem realizadas no estudo, sendo que a primeira diz respeito ao diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, que deverá ser seguido a análise dos impactos e de suas alternativas, definição das medidas mitigadoras a serem aplicadas aos impactos negativos, e elaboração de um programa de monitoramento dos impactos.

A primeira dessas atividades, o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, é responsável por descrever e analisar os recursos ambientais presentes na região em questão, e possui tamanha relevância “que muitas vezes acaba sendo confundido com o próprio EIA”, como afirmam Nascimento de Almeida et al (2015, p.35), destacando ainda o papel que possui subsidiando as demais fases do estudo. Porém, destaca-se que o diagnóstico é considerado por muitos autores como um dos momentos mais problemáticos no licenciamento ambiental atualmente, como se verá em momento seguinte, há muitas afirmações quanto a utilização de dados secundários e desnecessários ao estudo dos impactos promovidos pelo projeto em licenciamento. Segundo Sanchez (2006, p.134-135), o diagnóstico deve se pautar nos impactos significativos, para que se

possa tornar uma ferramenta de análises relevantes, caso contrário, o estudo torna-se compilação de dados irrelevantes para o processo de tomada de decisões. Afinal, o EIA visa analisar a viabilidade e aceitabilidade de uma proposta, e não apenas levantar e compilar dados a respeito do meio ambiente local (NASCIMENTO DE ALMEIDA et al, 2015, p.35).

Além do mais, a própria resolução determina que o diagnóstico não deverá se restringir aos aspectos físicos do meio ambiente, sendo necessária a consideração a respeito dos meios biológico e socioeconômico, conforme disciplina a referida normativa em seu art. 6º, inciso I, alíneas “b” e “c”.

Assim sendo, é necessário sedimentar a compreensão de que os impactos sociais integram as preocupações dos estudos ambientais e as análises que neles devem ser desenvolvidas, levando em consideração a instrumentalidade⁵ que possuem no desenvolvimento da AIA e do procedimento de licenciamento. Como afirma Sanchez (2006, p.23) “as repercussões de um projeto podem ir além de suas consequências ecológicas”, afetando ambientes sociais e culturais em razão do caráter intrincado que as relações entre as várias acepções de meio ambiente possuem. Como exemplo, o autor menciona como um reassentamento de uma população, em razão de um impacto que pode ser percebido inicialmente como puramente físico, é capaz de “desfazer toda uma rede de relações comunitárias, causar o desaparecimento de pontos de encontro ou de referências de memória, e, com isso, relegar lendas, mitos ou manifestações da cultura popular ao esquecimento” (SANCHEZ, 2006, p.23).

Contudo, a concepção de que os estudos ambientais devem compreender os impactos socioambientais encontra, de acordo com parte da literatura científica especializada, certa resistência pelo setor empresarial. Cabe aqui antecipar parte do que será desenvolvido

5 Para Cardoso (2006, p.74) o EIA e o RIMA devem ser encarados como ferramentas preventivas e obrigatórias da AIA para o licenciamento de atividades potencialmente causadoras de impactos ambientais. O MMA (2009, p.33) apresenta conceituação semelhante, apontando para o EIA/RIMA como instrumento preventivo que fornece subsídios ao licenciamento ambiental.

em tópico posterior, introduzindo-se algumas críticas narradas em outros trabalhos acadêmicos especializados.

Viana (2008, p.48), por exemplo, traz reclamações do setor empresarial que aludem a ideia de que o licenciamento ambiental “ao invés de servir ao planejamento estratégico, acaba se tornando um mecanismo de barganha para preencher as lacunas da atuação do Poder Público, refletindo mais as questões sociais do que as ambientais”.

Assunção (2006, p.382), realiza uma análise das audiências públicas dos procedimentos de licenciamento ambiental, chegando a afirmação que corrobora em certa medida a crítica apresentada por Viana, ao destacar que a participação social seria falha, posto que “se materializa pelo baixo questionamento da instalação do empreendimento, na priorização de suas carências sociais e econômicas em detrimento das questões relativas ao meio natural”.

Partindo-se apenas do acima apresentado, nota-se que a população não tem atitude condizente com a tese de que o licenciamento deve cuidar da aceitabilidade de um determinado empreendimento, e não apenas de sua viabilidade. De igual forma, as críticas se baseiam na concepção de que o licenciamento ambiental não possui viés social, o que, como apresentado em parágrafo anterior, não condiz com sua conceituação e regulamentação.

A partir dos conceitos teóricos trabalhados e das determinações legais analisadas, fica evidente a complexidade das relações existentes entre os diferentes instrumentos de gestão ambiental relacionados ao licenciamento, dessa maneira nota-se a forma como esse instrumento não se restringe às questões puramente físicas, naturais ou ecológicas, sendo necessária a compreensão de que os aspectos sociais também são objetos de sua proteção e análise. Assim, após antecipados alguns posicionamentos críticos a respeito da participação popular e do interesse social no processo de licenciamento, passa-se a sua análise teórica em face das previsões democráticas existentes.

5. CONCLUSÃO

Como proposto na introdução deste trabalho, foram realizadas duas análises inerentes ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo o caráter de direito humano-fundamental o foco inicial desenvolvido.

Conforme apresentado na primeira seção, o conceito de direito humano-fundamental relaciona-se ao movimento político-jurídico de reconhecimento e internalização de um direito internacionalmente visualizado, ou seja, compreendido como direito humano, a uma ordem constitucional, momento em que passa a ser direito fundamental. Concluiu-se a análise de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se reveste de caráter de direito humano-fundamental, o que é primordial para o início de sua efetivação.

Além do mais, trabalhou-se o modelo constitucional responsável por regular o instrumento de licenciamento ambiental, tendo sido possível concluir que se trata de instrumento nuclear de gestão ambiental, responsável por aplicar os princípios da prevenção e da precaução, em razão de se constituir majoritariamente de procedimentos preventivos. Não obstante, apresentou-se algumas concepções da sociedade de risco de Beck e críticas por ele elaboradas ao saber científico, as quais podem ser atendidas, ao menos teoricamente, pelo licenciamento ambiental, ainda que, na prática, muitas dessas críticas mantenham sua validade.

Por fim, foi possível analisar a complexidade do entrelaçamento existente entre AIA, EIA e licenciamento ambiental, e como esses instrumentos de gestão ambiental devem ser empregados de forma ampla, abrangendo não apenas questões naturais e físicas, mas também as questões sociais, haja vista as relações apresentadas entre os impactos ambientais e a sociedade presente na área de influência do projeto.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alexandre Nascimento et al. Deficiências no diagnóstico ambiental dos estudos de impacto ambiental (EIA). In: Revista Ambiental e Sustentabilidade. v. 4. n. 1.

maio/ago. 2015. pp.33-48.

ANTON, Donal K; SHELTON, Dinah L. *Environmental protection and human rights*. Cambridge: Cambridge University Press. 2011.

ARAGÃO, Alexandra. Direito constitucional do ambiente na União Europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Saraiva. 2015. pp.34-82.

AYALA, Patrick de Araújo. Novo paradigma constitucional e a jurisprudência ambiental do Brasil. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Saraiva. 2015. pp. 413-477.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Saraiva. 2015. pp.83-164.

BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito ambiental: uma abordagem conceitual*. 2 ed. São Paulo: Editora Atlas. 2015.

BOYLE, Alan. Human rights and the environment: Where next? In: BOER, Ben. *Environmental law dimensions of Human Rights*. Inglaterra: Oxford University Press. 2015. pp. 201-241.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Saraiva. 2015.

CARDOSO, Ana Lúcia Brunetta. Implicações jurídicas e ecológicas do licenciamento ambiental para mineração. 2006. 100 fl. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental e Biodireito e Relações de Trabalho) – Faculdade de Direito, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul.

FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 6 ed. Belo Horizonte: Fórum. 2017.

FERREIRA, Helini Sivini. Política Ambiental Constitucional. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Saraiva. 2015. pp.271-304.

FERREIRA, Paulo. O sistema de licenciamento ambiental e o desafio econômico: proposta para o Estado de São Paulo. 2010. 228 fl. Tese (Doutorado em Engenharia Hidráulica e Sanitária) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo.

FINK, Daniel Roberto. *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2004.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 14 ed. São Paulo: Saraiva. 2013.

HISKES, Richard P. *The human right to a green future: environmental rights and intergenerational justice*. Cambridge: Cambridge University Press. 2009.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE [MMA]. *Caderno de licenciamento ambiental*.

Brasília: MMA. 2009.

NASCIMENTO DE ALMEIDA, Alexandre. et al. Deficiências no diagnóstico ambiental nos estudos de impacto ambiental (EIA). In: Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade. São Paulo. v 4. n 1. ago. 2015. pp. 33-48.

PINTO COELHO, Saulo de Oliveira. Reconhecimento, experiência e historicidade: considerações para uma compreensão dos Direitos Humano-Fundamentais como (In) variáveis Principiológicas do Direito nas sociedades democráticas contemporâneas. In: FARIAS; SOBREIRAS FILHO; OLIVEIRA JÚNIOR. (Org.). *Filosofia do Direito*. 1. ed. Florianópolis: FUNJAB, 2012. pp. 289-310

ROMAN, Maína. Avaliação de impactos ambientais de rodovias: análise de projetos de ampliação da capacidade rodoviária e proposição de diretrizes para o licenciamento ambiental. 2016. 174 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre.

SANCHEZ, Luís Enrique. *Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos*. São Paulo: Oficina de Textos. 2006.

SOUZA, Cíntia Pereira de. Políticas públicas ambientais e gestão do ecossistema manguezal da bacia do Pina – Recife/PE: análise do licenciamento ambiental do sistema viário via mangue. 2012. 196 fl. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pernambuco – UFPE, Recife.

SUGAWARA, Tania Regina Sano. Licenciamento ambiental: acompanhamento de implantação de linhas de transmissão no Estado de São Paulo. 2016. 103 fl. Dissertação (Mestrado em Ambiente, Saúde e Sustentabilidade) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo.

VASCONCELOS FILHO, Fernando M. Cabral de. A avaliação de impactos ambientais e os grandes empreendimentos de infra-estrutura no Brasil: alcance e reducionismo. 2006. 320 fl. Tese (Doutorado em Política e Gestão Ambiental) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília.

VIANA, Maurício Boratto. Licenciamento ambiental de minerações em Minas Gerais: novas abordagens de gestão. 2007. 305fl. Dissertação (Mestrado em Política e Gestão Ambiental) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília.

VIEGAS, Cláudia Viviane. Atividades de gestão do conhecimento na elaboração do estudo de impacto ambiental. 2009. 362fl. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – Programa de Pós-graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis.

O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À ÁGUA A SUSTENTABILIDADE SISTÊMICA

Ariana Garcia do Nascimento Teles¹

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva analisar o acesso à água como direito fundamental, na perspectiva do princípio da sustentabilidade compreendido no âmbito do Direito constitucional, em que se apresenta como vetor do ordenamento, visando o desenvolvimento, com base na dignidade da pessoa humana.

Com este tratamento, pretende-se expor os usos sustentáveis da água, demonstrando-se as dimensões que a sustentabilidade assume na Constituição Federal.

O acesso à água potável foi declarado pela ONU, como um direito fundamental. A razão disso é a imprescindibilidade da utilização da água, para gerar, viabilizar e conservar a vida, além de fomentar o desenvolvimento sustentável.

Os usos da água devem se balizar em premissas de dignidade humana e de acesso a todos. Portanto, a água é considerada um direito fundamental, não por ser um recurso natural, bem comum de uso geral, ou porque organismos internacionais, como a ONU assim declararam. Mas por entabular a água como um direito com aplicabilidade e eficácia imediata ao seu acesso, para além de ser somente uma declaração ou previsão constitucional.

¹ Advogada da empresa estatal Saneamento de Goiás S.A., especialista em Direito Administrativo Contemporâneo e Direito Constitucional e Mestre em Direito Agrário. (arianagarcian@hotmail.com).

Canotilho (2006, p. 341-2), em artigo que analisa os direitos fundamentais no âmbito do direito privado, salienta que o problema da privatização de funções e procedimentos públicos, implicando em renúncia de direitos fundamentais, em responsabilidade patrimonial dos entes públicos é especialmente saber o que significa a renúncia e seus limites, em face da dignidade humana, relativo àquilo que se vai perder ou ganhar, na convergência do desenvolvimento.

O estudo da água, que em verdade é do acesso ao seu uso como direito fundamental, tem preponderância na forma de se refletir a gestão sobre esse bem, no cumprimento efetivo de suas finalidades.

A gestão dos recursos hídricos que não garantir desenvolvimento sustentável e não coibir nefastos males de usos indiscriminados e que não promover compartilhamento de riquezas pode causar escassez hídrica, o que reclama enxergar o uso da água como direito fundamental, com a força normativa e aplicabilidade de um princípio constitucional.

Essa condição orienta soluções para grandes impasses que se anunciam por água em breve, se não já em silencioso curso. Barbosa (2014, p. 211) inclusive retrata que os conflitos por água já se fazem presente em todo o mundo e discutem o controle estatal ou não estatal dos recursos hídricos e a questão da água como ferramenta militar entre nações, em prol do novo imperialismo: água como ferramenta política, forjando prevalectimento político, pelo seu controle; terrorismo, em que os sistemas de água podem ser alvos de ações violentas e coercitivas contra a humanidade; disputas comerciais e industriais a fomentar discórdia no desenvolvimento econômico e social.

Ao analisar essa guerra por água, Barbosa (2014, p. 210) expressamente diz:

Com a perspectiva de a escassez hídrica afetar quatro bilhões de pessoas até 2050, criam-se as condições para um século marcado por conflitos em torno da água. À medida que a qualidade dos recursos hídricos piora e a quantidade disponível tem de atender às crescentes demandas ao longo do tempo, a competição entre os usuários de água se intensifica. Essa situação se revela particularmente

desestabilizadora em bacias hidrográficas que atravessam as fronteiras públicas. A nomenclatura *rivalidade* tem origem do latim *rivalis*, ou “aquele que usa o mesmo rio que o outro”. Na raiz da palavra, espelham-se os conflitos do presente, em que países, comunidades ou províncias fronteiriços disputam as águas que compartilham. Pelo menos 270 bacias fluviais atravessam 145 fronteiras internacionais, fazendo com o que 40% (quarenta por cento) da população mundial compartilhe dessas fontes comuns.

Nesse cenário, é importante identificar o âmbito de proteção e de eficácia da água, alçada a direito fundamental. Mais uma vez citando Canotilho (2006, p. 346-7), “o âmbito de proteção significa que um bem é garantido, mas nesse âmbito podem intervir medidas desvantajosas de entes públicos ou de entes privados, que, mesmo sendo lícitos, carecem de justificação de limites.” E conclui que “o âmbito de garantia efectiva é o domínio do qual qualquer ingerência, pública ou privada, é ilícita.”

Essa é a lógica que confere embasamento para a água ser um direito fundamental e, ao mesmo tempo, ratificar o que já se estabeleceu juridicamente nesse sentido.

2. SUSTENTABILIDADE SISTÊMICA, CONSOANTE FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Para o desenvolvimento do tema, é imprescindível discorrer sobre a definição de sustentabilidade, com base na dignidade da pessoa humana, para explicar os alcances como princípio sistêmico da Constituição.

Compreender o princípio dentro de uma visão do direito como sistema decorre da “cultura jurídica moderna” (SILVA, 2012, p. 54), em que se crê nas ações racionais e no reconhecimento de direitos dos indivíduos, regulando as práticas econômicas.

Como salienta Silva (2012, p. 58):

A base para a realização dos objetivos do projeto da modernidade

seria garantido, no plano histórico, pelo equilíbrio entre os vetores societários de regulação e emancipação. As forças regulatórias englobariam as instâncias de controle e heteronomia. De outro lado, as forças emancipatórias expressariam as alternativas de expansão da personalidade humana, oportunizando rupturas, descontinuidades e transformações.

A dignidade da pessoa humana, elevada a fundamento do Estado Democrático de Direito, está prevista no artigo 1º, inciso III, da Constituição de 1988. Para Emmanuel Kant, o homem é sempre o fim e não o meio. Pascal (2005, p. 131) explica:

As coisas nunca têm valor senão para nós; os seres racionais ou pessoas, ao contrário, têm valor absoluto. Se nos recusássemos a tomar a pessoa humana como um fim em si mesmo, não restaria coisa alguma dotada de valor absoluto, o que impossibilitaria a existência de um imperativo categórico.

O autor admite a dignidade como esse imperativo, ao citar a máxima de Kant: “Procede de maneira que trates a humanidade, tanto na sua pessoa, como na pessoa de todos os outros, sempre ao mesmo tempo como fim, e nunca como puro meio.”.

Jacintho (2006, p. 27) arremata:

A dignidade humana compreende duas concepções elementares, a da pessoa humana e a de que, em relação a esta, foi feita uma escolha moral. O delineamento de ambas as concepções pode ser identificado na filosofia de Kant (...). O Homem é pois, um valor absoluto, porque a razão humana o impõe como um fim em si mesmo. Desse modo, como valor absoluto que é, não comporta outra alternativa, senão a preservação da sua própria humanidade. Daí que a escolha moral que comporta é inafastável, irreprimível.

E sintetiza afirmando que a dignidade humana está sendo construída não apenas como uma ideia abstrata que deve guiar o trabalho de interpretação do direito, ou de orientar a atividade legiferante, mas a de ser um valor supremo. E, como tal, adquire foros de obrigatoriedade, não apenas pela sua carga axiológica, mas porque se consubstancia através de normas jusfundamentais (JACINTHO, 2006, p. 31).

A abordagem de dignidade da pessoa humana como valor pré-constituente e supraconstitucional é majoritária entre os constitucionalistas. Atribui-se a ela prestar serviço ao juízo de ponderação sobre o direito, tendo em vista não se considerarem absolutos os princípios, mesmos os de direito fundamental.

A dignidade humana é em parte princípio, em parte regra. Naquela acepção, precede todos os outros princípios, embora nem por isso seja absoluta, “significando apenas que quase não existem razões jurídico-constitucionais que não se deixem comover para uma relação de preferência em favor da dignidade da pessoa humana sob determinadas condições” ou seja, “numa dada situação concreta, ela foi violada (...) existe um amplo espectro de soluções igualmente razoáveis para esta indagação” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 151).

No âmbito do Direito internacional, Peter Härbele (2005, p. 91) aponta a dignidade humana como “reação aos horrores e violações perpetrados na Segunda Guerra Mundial”. Contudo, o autor destaca outra abordagem, ligada a um futuro compatível com a própria dignidade da pessoa, que se projeta em tantos documentos extraídos do Direito comparado. Assim, cita dispositivo da Constituição de Weimar de 1919, que disciplina a atividade econômica de acordo com a justiça, para assegurar existência humana digna a todos, ressaltando o aspecto econômico-social, parcial da dignidade humana. Cita, ainda, as Constituições alemãs estaduais, cujas acepções de dignidade humana são mais generosas, constando de preâmbulos e no rol de direitos fundamentais, como se pode ver em transcrição que segue:

As Constituições dos novos Estados federados alemães produziram uma fecunda leva de textos enfocando novos âmbitos problemáticos da dignidade humana. Assim, por exemplo, o art. 7º, inc. II, da Constituição de Brandemburgo, de 1992, dispõe a respeito da ética comunicativa: “cada um é responsável pelo reconhecimento da dignidade do outro”, o que implica uma espécie de “efeito de irradiação” (*Drittwirkung*), situado no contexto da dignidade humana considerada como “base de cada comunidade solidária”. Literatura e jurisprudência assimilaram o direito de respeito à dignidade na

morte. Direitos fundamentais sociais e culturais, objetivos e tarefas estatais, assim como a dignidade humana, encontram-se vinculados pelo art. 7º, inc. I, da Constituição da Saxônia, de 1992, por meio de uma categoria textual amadurecida: “O Estado reconhece, como seus objetivos, o direito de cada homem a uma existência humana digna, especialmente ao trabalho, a uma adequada moradia, à adequada subsistência, à adequada seguridade social e educação”. O art. 14, inc. II, igualmente da Constituição da Saxônia, estabelece: “a intangibilidade da dignidade humana constitui fonte de todos os direitos fundamentais”, onde, por sua vez, a literatura acabou sendo reconhecida em um texto. O art. 7º, inc. II da Constituição de Mecklemburgo e Pomerânia Ocidental, de 1993, também se abriu para a nova categoria textual, ao dispor que: “a pesquisa científica submeter-se-á às limitações gerais, quando ela ameaça violar a dignidade humana (HÄRBELE, 2005, p. 94).

Ainda no plano internacional, Härbele cita outras diversas Constituições contendo, de forma expressa, o paradigma da dignidade humana². Já Sarlet (2008) demonstra a amplitude da dignidade em constituições de países latino-americanos³.

A dignidade da pessoa humana tanto é postulada para os Estados Democráticos de Direito, como direito fundamental a orientar e informar toda a ordem constitucional, dentro da acepção de princípio citada por Mello (2004, p. 451):

O princípio é um mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente para definir a lógica e racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica de lhe dá sentido harmônico.

- 2 Como a Constituição da Itália de 1947, Portugal de 1976, Espanha de 1978, Turquia de 1982, Suíça de 1999, e as de países do Leste Europeu, e Estados em transformação, como a Polônia (1997), que em seu preâmbulo estatui que a aplicação das disposições da Constituição seja com “respeito à dignidade inerente à pessoa, seu direito à liberdade, a obrigação de solidariedade para com os outros, e respeito por estes princípios como alicerces inabaláveis da República da Polônia” (HÄRBELE, 2005, p. 96).
- 3 Como as constituições de Cuba (1976) e Venezuela (1999), como direitos corolários da dignidade humana. Peru (1993) e Chile (1980), que associam à dignidade a dimensão de liberdade. Equador (2008), com o respeito à dignidade das pessoas e às coletividades. Bolívia (2009), como um valor do Estado. Paraguai (1992), que estabelece que todos os habitantes da República são iguais em dignidade e direitos. No Brasil (1988), como um fundamento da República Federativa e um direito fundamental.

Norteados por esse ideário, Sarlet desenvolve o conteúdo do princípio da dignidade da pessoa humana, na Constituição brasileira. Além de frisar a condição de princípio (e valor) fundante, cita a influência dos textos constitucionais de Portugal, Espanha e Alemanha, no processo constituinte de 1988, apontando dupla função da dignidade: defensiva e prestacional (SARLET, 2008, p. 73). Em suas palavras, o texto da Carta Magna possui mais de uma norma, que também apresentam posições jurídico-subjetivas que definem direitos e garantias, como deveres fundamentais (SARLET, 2008, p. 81).

Assim, a dignidade humana enseja reconhecimento a direitos que configuram vida digna, ora sendo entregues pelo Estado, ora ao disciplinarem a convivência entre interesses privados, ora exigindo renúncia ao fazer, para se evitar que a dignidade humana seja frustrada para outrem.

Seja como princípio ou como regra, a dignidade da pessoa humana funcionará, ao intérprete da lei, como proteção dos bens, direitos e interesses inerentes à vida digna do homem, e como comando que enseja condutas a promoverem desta ou daquela forma a dignidade, ou a não violarem os direitos fundamentais das pessoas que lhes confira, ao menos, o mínimo existencial.

De forma substancial ou material, ter uma existência digna seria usufruir de liberdade, inclusive de se ter ou não crença, mas também de ter direito à saúde, adequada moradia, alimentação e educação, mesmo que em condições que não incluam conforto pelo excesso de tais direitos, e sim o mínimo que garanta equilíbrio a possibilitar buscar o mais.

O conjunto de direitos relativos ao cumprimento de dignidade humana não esgota o conteúdo de dignidade, que como afirma Jacintho (2008, p. 138) pode abranger outros, em dado momento histórico.

Aliás, Sarlet (2008, p. 49) fala da “dimensão histórico-cultural da dignidade da pessoa humana”, quando destaca que o conteúdo concreto não é estanque, sendo, ao contrário, permanente objeto de reconstrução e repactuação de seu significado. Muito diferente, então, da simples definição de que dignidade é qualidade inerente a todo e

qualquer ser humano, que acaba reduzindo a compreensão satisfatória do que efetivamente é dignidade (SARLET, 2008, p. 20).

A exemplo das amplitudes que estabelecem o mínimo existencial, a dignidade humana pode ensejar novos alcances, como defende a premissa de Coelho e Mello (2011, p. 42), sobre a sustentabilidade como dignidade humana, considerando o desenvolvimento sustentável para superar a pobreza, atingir a satisfação das necessidades básicas de alimentação, saúde, habitação ou mesmo as inovações tecnológicas:

A similaridade existente entre os fundamentos da dignidade humana e o desenvolvimento sócio-ambientalmente sustentável, qual seja, o homem como fim em si mesmo, impossível de ser empregado como meio para consecução de fins diversos – sejam fins econômicos, razões de Estado ou qualquer outro que o valha, além de permitir, impinge que a sustentabilidade seja dotada de eficácia jurídico-constitucional.

Para tanto, defende-se que a sustentabilidade abranja outros aspectos que não apenas o econômico e ambiental, de forma a buscar dimensões que primam pelo conjunto de direitos que representem a dignidade humana. Nesse desiderato, passa-se a analisar o princípio da sustentabilidade sistêmica.

É usual a associação do desenvolvimento econômico à noção de crescimento, como o de sustentabilidade à noção de proteção ambiental. Cada um desses aspectos pode ser encontrado no Direito constitucional contemporâneo. Assim, quando o desenvolvimento econômico ganha perfil de princípio da ordem econômica não se pode negar sua constitucionalidade, ainda que não seja a vertente econômica capaz de dar, satisfatoriamente, todo o conteúdo da expressão desenvolvimento.

Pela ótica desenvolvimentista, Benfatti (2014, p. 177) trilhou o alcance do desenvolvimento econômico, de acordo com as diretrizes estabelecidas nos incisos do artigo 170 da Carta Federativa da República, e assim afirma:

A força normativa alicerça o Desenvolvimento Econômico, que é

essencial para o avanço da humanidade, e um viver cada vez mais humano e humanizador. As contradições do capitalismo e as relações de produção e de trabalho por ele estabelecidas, entre produção do conhecimento científico e a técnica e tecnologia dele derivados, devem ser superadas. Essas contradições indicam a necessidade de impor-se a força normativa do direito como garantia ao Desenvolvimento Econômico para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Desse modo, é fundamental a superação das contradições em sua aplicação, tendo em vista as possibilidades e os limites impostos na mesma e em sua realidade concreta.

Para este autor, o desenvolvimento econômico depende de: Soberania Econômica como desdobramento específico da Soberania Nacional, que se baseia na independência do país em relação ao cenário internacional, estimulando-se o capital interno e alcançando, assim, o desenvolvimento nacional, objetivo esculpido no artigo 3º, inciso II da Constituição Federal (BENFATTI, 2014, p. 141); Função Social da Propriedade, como meio de pacificação social, visto que, mais que ter a propriedade, é tê-la permitindo que o capital se multiplique, sem desprezar as finalidades econômicas e sociais da coisa (p. 146); Livre Iniciativa, sendo que a interferência estatal na economia se dá através de mínima regulação, sempre para garanti-la (p. 153); Defesa do Consumidor, visando equilibrar a ordem econômica, coibindo lesões ao consumidor e orientando a ele e ao empresário (p. 157); Defesa do Meio Ambiente, pela qual, todas as atividades produtivas sejam exercidas com respeito ao Meio Ambiente, minimizando impactos e danos (p. 162-3), Busca do pleno emprego, para assegurar condições de sobrevivência (p. 164); e Redução das Desigualdades Regionais, para a erradicação da pobreza, acentuada na má distribuição de renda e na arrecadação tributária desequilibrada, impedindo a geração de emprego ou a sustentabilidade do negócio, e de consequência, a circulação da riqueza (p. 166).

Percebe-se que todas as dimensões abordadas acima são propulsores de crescimento econômico, quando em verdade, outras acepções podem gerar o desenvolvimento sustentável.

A sustentabilidade, por sua vez, não é somente aquela que evidencia economia verde, ou que preconiza a conservação dos recursos naturais, em detrimento do crescimento da economia. Possui uma “essência pluridimensional” (COELHO; ARAÚJO, 2011, p. 18), resultado da interdisciplinaridade do direito, para garantir que seja compreendida em plexo normativo total.

O conceito jurídico da sustentabilidade, como princípio sistêmico-constitucional, para Coelho e Araújo (2011, p. 264), irradia-se a diversas áreas do Direito, podendo “ser utilizada como um importante parâmetro de análise para quaisquer situações sob o prisma jurídico-reflexivo”. A sustentabilidade é apresentada como um princípio constitucional sistêmico, assim definida:

A noção de sustentabilidade apresenta-se na medida em que a sociedade-Estado, nessas situações, no atual modelo constitucional, deve buscar manter a paz e o bem-estar social de todos e de cada um, fazendo o direito ser o instrumento garantidor de que a sociedade siga avançando no desenvolvimento humano, sem deixar ninguém para trás (COELHO; ARAÚJO, 2011, p. 280).

Como variáveis desse princípio sistêmico, há a inclusão social, norteando as políticas públicas ou conjunto de ações sociais, permitindo que os indivíduos atuem com participação democrática; e o desenvolvimento econômico, para diminuir as desigualdades e trazer benefícios máximos.

Assim, é meio para melhores condições de vida em geral, quando permite que os indivíduos desenvolvam potenciais e talentos para alcançarem a felicidade (COELHO; ARAÚJO, 2011, p. 283).

De forma nítida, essa concepção remete à noção de dignidade humana, eis que a sustentabilidade constitucional sistêmica é erigida à fórmula de direito fundamental. Sobre o tema, Coelho e Araújo (2005, p. 285) assim se manifestam:

Inserir a sustentabilidade na ordem jurídica como tema central de debate é uma necessidade, pois o Direito é o campo que possui os instrumentos mais socialmente eficazes (e sustentáveis) para realizar

sustentabilidade em seus diversos aspectos. Mas a sustentabilidade não deve ser tratada juridicamente como um conceito introjetado no Direito e na Constituição, portanto como conceito cujo fundamento é externo à Constituição. Pelo contrário, a sustentabilidade somente pode ganhar força jurídica se puder e nos termos em que puder ser compreendida a partir da Constituição.

Importa dizer que considerar a sustentabilidade um direito fundamental não significa, meramente, indicar o desenvolvimento sustentável como vetor de dignidade humana a todos, e sim atribuir força normativa constitucional, de forma que o cumprimento das políticas públicas que consagrem os direitos sociais, econômicos, culturais, políticos e ambientais se juntem a dar concretude máxima ao crescimento de cada indivíduo, melhorando o padrão de vida e realizando pelo menos e, efetivamente, o mínimo existencial.

Para tais estudiosos acima citados, noções importantes de sustentabilidade, segundo contribuição da Organização Catalisa⁴ devem ser apresentadas e, para esse trabalho, são consideradas: social, econômica, cultural, política e ambiental.

A sustentabilidade social melhora da qualidade de vida da população por meio da inclusão social, diminuindo o desemprego, o analfabetismo, a miséria e a violência (COELHO; ARAÚJO, 2011, p. 273). A sustentabilidade econômica é equilíbrio entre a utilização dos recursos naturais e a produção de riquezas (p. 267). Já a sustentabilidade política é o mesmo que solidariedade na elaboração de políticas públicas que garantam bons resultados a todos, não só no momento da tomada de decisões, como numa perspectiva que se protraia no tempo e no futuro (p. 269). A sustentabilidade cultural deve ser vista por dois ângulos: proteção da memória cultural, no convívio mútuo de diversas culturas nacionais nos blocos

4 A CATALISA – Rede de Cooperação para Sustentabilidade – é uma instituição do Terceiro Setor (sem fins lucrativos e sem vínculos partidários ou religiosos), sob a forma de OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, sediada em São Paulo/SP e que atua no âmbito regional e nacional. Integra o CNEA – Cadastro Nacional de Entidades Ambientais. In: <https://www.99jobs.com/catalisa-rede-de-cooperacao-e-sustentabilidade>. Acesso em 28 de julho de 2017.

comunitários e, pessoalmente, a história de vida de cada classe social, manifestada nas relações sociais, econômicas, trabalhistas (p. 276). Por fim, a sustentabilidade ambiental leva em consideração práticas sustentáveis de uso racional, pelo homem, do Meio Ambiente, sem destruição da natureza (p. 277).

Com esquite nessas dimensões de sustentabilidade, pode-se delinear o uso da água, também como um direito fundamental, visando dignidade da pessoa humana, a partir as dimensões de sustentabilidade consideradas acima.

3. ÁGUA E A SUSTENTABILIDADE SISTÊMICA

Segundo a dimensão social de sustentabilidade, a água é necessidade mínima para a qualidade de vida da população, especialmente pelo consumo humano e saneamento básico, sendo crucial à promoção de inclusão social a contribuir para diminuir a miséria e pobreza.

A Lei nº 9.433, de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e estabelece, como um de seus fundamentos, o uso prioritário da água, em casos de escassez, para o consumo humano e a dessedentação de animais.

O consumo humano é viabilizado pelo abastecimento de água tratada, garantido pelo conjunto de serviços definidos como saneamento básico, consoante dispõe a Lei federal nº 11.445, de 2007.

A ideia de consumo humano remete obviamente à qualidade da água, pois “águas poluídas não servem ao abastecimento humano, impondo relevantes riscos para a saúde”, conforme aponta Granziera (2014, p. 125).

A questão da qualidade da água está relacionada ao aspecto ambiental, sendo pertinente análise de conservação para possibilitar o consumo. Os processos de coleta e afastamento de esgotamento sanitário, de descontaminação dos recursos hídricos poluídos por

agrotóxicos, ou ainda ocupação urbana não planejada, impactam a qualidade ambiental da água, influenciando nos efeitos de acesso e inclusão social. Outro aspecto que se insere nessa avaliação, é a água disponível na natureza para o uso.

Segundo Teles e Ferreira (2017, p. 322), a distribuição da água no território brasileiro não é uniforme, assim como o acesso à água não é equilibrado, para as várias destinações de seu uso. De toda água doce do Planeta, 12% (doze por cento) está em solo brasileiro, sendo que 7% (sete por cento) de todo o volume dessa água é de qualidade ruim ou péssima. Essa qualidade é medida por padronizações definidas pelo Ministério da Saúde e pela composição (doce, salubre, salina), que reflete na adequabilidade para o consumo ou não.

Ademais, o uso da água em processos produtivos agrícolas têm ocasionado impactos e danos ambientais, que por sua vez, geram uma desocupação desordenada do campo e, conseqüentemente, uma urbanização crescente, além de contaminação hídrica.

A contaminação que decorre dos usos da água causa problema significativo para a sustentabilidade social, porque afeta a saúde. O descumprimento de metas de universalização de saneamento básico também é razão que compromete imensamente o acesso da comunidade à água própria para o uso.

Em 2010, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Resolução 64/292, declarou o acesso à água potável como um direito fundamental. A falta de saneamento gera doença e onera o sistema público de saúde, além de ser fator que contribui, sobretudo, para a miserabilidade e pobreza de países, onde não há prioridade de saneamento (GRANZIERA, 2014 p. 130).

O uso da água pelo aspecto social da sustentabilidade, portanto, diz respeito ao acesso ao recurso, para promoção da saúde e do mínimo existencial, considerada a diversidade de sua utilização: saneamento, energia elétrica e produção alimentar.

Destaca-se, que o acesso à água para consumo em padrões de

qualidade está diretamente ligado ao saneamento básico, que é sinônimo de saúde. O investimento em saneamento básico faz liame com a diminuição de gastos com saúde pública, razão pela qual a Lei nº 9.433, de 1997, preconiza a preferência do uso da água para consumo humano, em caso de escassez.

Todos devem ter acesso ao uso da água, obviamente que observada a cobrança pelo uso, já que é recurso esgotável, ao menos em termos de qualidade de água própria ao consumo.

Daí a necessidade de políticas públicas e de uso planejado da água, de forma a não restringir o acesso, como forma de garantir a dignidade humana e o mínimo existencial, e ainda de combater a miserabilidade, as doenças e a pobreza.

Em relação à sustentabilidade econômica do uso da água, prioriza-se a ideia de uma nova economia, com regulação de condutas que separam economia de meio ambiente. Como salienta Freitas (2016, p. 70), a economicidade “não pode ser separada da medição de consequências, de longo prazo.”

Dessa forma, ao aplicar essa dimensão aos usos da água, verifica-se alguns pontos importantes, inclusive para regular o acesso aos recursos hídricos, a exemplo da cobrança por seu uso, inclusive para os processos produtivos fortes de setores da economia brasileira. Ou seja, a água não pode ser indiscriminadamente usada para o agronegócio, por exemplo, sem a perspectiva de novas práticas que transformem esses processos produtivos em sustentáveis.

Sabe-se que nossa produção de *commodities* tem destino externo. O Brasil é um país que exporta matéria prima, mesmo que elaborada, para os grandes centros industriais. A agricultura, a pecuária e outras explorações que buscam nos recursos naturais (solo, água, diversidade vegetativa) são voltadas a atender a demanda alimentar do mundo.

A atividade agroprodutiva é espoliativa, em maioria dos casos, visando abastecer às necessidades agressivas de alimentação e produção industrial estrangeira.

Desde o início, expôs-se que a água é fomento para as atividades produtivas. A título de corresponder a essa demanda mencionada, não se deve fazer do uso da água, meio para suprir essa demanda, que, muitas vezes, sobrepõe-se ao regulado pela lei, para o uso do homem e de animais, como prioridades.

Nesse contexto, é preciso repensar as técnicas de produção da irrigação, a dessedentação na exploração da pecuária, a fim de diminuir os impactos e garantir água para o futuro de todos, e até mesmo para a continuidade dessas atividades de produção.

A gestão da água passa a ser questão central, o que se dá tanto pelas outorgas, como pelo cumprimento das legislações sobre o uso da água e em relação aos processos despoluentes.

Essa preocupação é apontada por Telles e Domingues (2015, p. 346-7), nos seguintes termos:

Na Agricultura irrigada, a definição das quantidades a serem solicitadas aos órgãos de gestão, na forma de outorgas, a serem aplicadas nos momentos das irrigações propriamente ditas nem sempre é feita com base obtidos em nível de propriedade.

(...)

Normalmente os usuários de sistemas de irrigação baseiam-se em experiências próprias para programar as irrigações e geralmente usam água de maneira inadequada, com falta ou excesso de água para as plantas.

(...)

Na pecuária, também existe a necessidade de se aprimorar as informações sobre a requisição de água pelos animais, tanto no tocante à sua dessedentação como para as aplicações em conforto térmico e limpeza dos animais e de instalações.

A sustentabilidade econômica da água requer uma nova ética, de modo que os usos sejam sustentáveis e visem garantir o direito fundamental das presentes e futuras gerações (artigo 225, CF/88). Mas requer também, a efetiva aplicação das leis postas e de interpretação voltada ao desenvolvimento sustentável.

Quanto à dimensão política do uso sustentável da água, estão inseridas políticas públicas visando resultados benéficos a todos. Destaca-se neste ponto, a manutenção dos recursos hídricos, como previsto em legislações brasileiras, como um bem público. A privatização da água ganha uma análise a parte, pois tanto está relacionada com a lei, como com as escolhas sobre a forma de gerir os recursos hídricos.

Freitas (2016, p. 72-3), ao analisar a sustentabilidade político-jurídica, como denomina, dá grande contribuição a essa dimensão, assinalando que o direito fundamental de gerações futuras, inclusive, não abarcam só os nascituros e sim gerações que nem concebidas foram. Esse paradigma deve impor proibição de toda e qualquer crueldade contra os seres vivos e determinar o redesenho do Direito Administrativo da Regulação, para cuidar do trabalho, do consumo e da produção.

Nessa concepção, a água deve ser juridicamente estabelecida como bem público, cujo uso deve ser regulado, atenciosamente administrado, para que se garanta o acesso, disponibilidade e funcionalização de todas as demandas, inclusive daquelas que viabilizam a produção econômica.

Com a escassez de água para o futuro, muito em razão do crescimento demográfico sobre a Terra, da poluição, de alterações climáticas etc., o interesse econômico se defende pelos monopólios de fontes de água e outras riquezas. Lúcidas são as afirmações de Rattner (2012, 333), nesse tocante:

O consumo global de água dobra a cada vinte anos, mais do que a taxa de crescimento da população humana. De acordo com as Nações Unidas, mais de 1 bilhão de pessoas carecem de acesso à água potável. Se continuar o uso predatório e irresponsável, por volta de 2025 a demanda de água potável subirá 56% mais que a quantidade atualmente disponível.

Com a intensificação da crise da água, governos no mundo todo, sob a pressão de empresas transacionais, advogam uma solução radical: privatização e comercialização da água para o mundo sedento. Contudo, fica evidenciado que a venda da água não atende às necessidades da população pobre e sedenta. Ao contrário, água privatizada

é fornecida àqueles que podem pagar, como cidades e indivíduos ricos, ou indústrias água-intensivas como agricultura e mineração.

A sustentabilidade política da água diz respeito à forma com que as decisões políticas são tomadas, assegurando acesso à água para todos. A regulação e as políticas públicas devem primar em garantir o uso e acesso aos recursos hídricos com sustentabilidade e promovendo dignidade humana, não se sucumbindo a interesses meramente econômicos, que podem monopolizar o seu uso e acesso para poucos em detrimento de toda a coletividade. Ser sustentável, nesse viés, é ser democrático. Além disso, a dignidade individual implica em não deteriorar ou ignorar o igual direito de outrem.

A dimensão cultural de sustentabilidade do uso da água, por sua vez, segue a esteira do que compreende Coelho e Araújo (2011, p. 267):

Numa perspectiva antropológica, (...) A convivência é a marca do homem e ela estrutura, numa escala intersubjetiva, a construção de agrupamentos sociais, grupos de indivíduos que se identificam numa *cultura* comum.

(...) O Direito busca conciliar os diversos interesses pessoais por meio de normas e da presença dos órgãos judicantes. (...)

A sustentabilidade como princípio constitucional da ordem cultural impõe a compreensão do respeito e do convívio entre as diversas culturas nacionais, os diversos blocos comunitários e suas bases civilizacionais e, num âmbito mais pessoal, o respeito ao multiculturalismo manifestado no âmbito interno de cada nação e pluralidade de modos de ver o mundo (...).

A cultura, como expressão humana, está ligada a padrões de comportamentos, costumes, crenças e conhecimentos, que se identificam ou se distinguem em um grupo social ou entre grupos sociais.

A sustentabilidade cultural da água ou de seu acesso liga-se à forma como o homem se relaciona com toda a natureza. Trata-se de uma visão equivocada de que ela serve ao homem, sem que se preocupe com o todo, sua conservação e preservação. A perspectiva não

pode ser apenas de um desenvolvimento econômico, mas deve ter um olhar a partir da natureza, pela preservação e conservação. Disso decorrem duas consequências importantes a serem identificadas: uma é a necessidade de mudança paradigmática na relação homem-natureza; a outra é quanto à produção legislativa sobre a questão, visto que o Direito é uma manifestação cultural do que se projeta socialmente.

Ao ensejo, cabe mencionar, ainda que brevemente, e refletir sobre qual é a sociedade que queremos construir, bem como o modo de ver os recursos naturais à sua disposição, inclusive a água.

Para o sociólogo Ulrick Beck, teórico da “sociedade de risco”, a complexidade da sociedade contemporânea está calcada no fim da alteridade, na consternação generalizada, e vive sob o signo do medo. Oriunda de sucessivas catástrofes nucleares, essa sociedade ao mesmo tempo que está muito avançada tecnologicamente, fica a mercê do emaranhado de seus problemas, de toda ordem. Nesse contexto, a ciência e tecnologia precisam ser instrumentos ao homem, para coibir tragédias a si mesmo e não comprometendo também, o futuro da humanidade.

Em relação à natureza, Beck (2010, p. 16) afirma:

Também as florestas são desmatadas há muitos séculos – inicialmente através de sua conversão em pastos e em seguida através da exploração consequente da madeira. Mas o desmatamento contemporâneo acontece globalmente – e na verdade como consequência implícita da industrialização – com consequências sociais e políticas inteiramente diversas. São afetados por exemplo, também e especialmente países com ampla cobertura florestal (como a Noruega e a Suécia), que sequer dispõem de muitas indústrias poluentes, mas que têm de pagar pelas emissões de poluentes de outros países altamente industrializados com a extinção de florestas, plantas e animais.

Os recursos naturais foram subjugados e explorados ao fim do século XX, servindo a tudo o que é fabricado. Trata-se de uma lógica nefasta de distribuição das riquezas. Contudo, a questão central está associada aos efeitos dessa modernidade complexa, a precipitar formas de ameaças aos seres vivos.

A teoria do risco, em suma, salienta o preponderante pensamento de que as praticas nocivas contra a natureza, em nome de um grandioso processo industrial desenvolvimentista, ganha globalidade e atinge toda a humanidade, funcionando como um risco silencioso que dá fortes sinais contra a vida.

Essa teoria demonstra a cultura da sociedade, totalmente paramentada na produção, no desenvolvimento industrial e tecnológico e que está a mercê de sofrer o desastre da inadequada apropriação da natureza, implicando em consequências amplas e não locais do problema.

A cultura sobre como se relacionar com a natureza e seus recursos, incluindo a água, está nessa direção, sendo urgente a tomada de consciência para evitar os riscos nas proporções esperadas.

O homem precisa, em resumo, rever a forma como utiliza os recursos da natureza, que promove o desenvolvimento meramente econômico, posto que a economia não é sinal isolado de avanços.

Essa base teórica se amolda a Luhmann, para quem, as pessoas pertencem a uma sociedade mundial, em que existem diferenciações sociais, produzindo complexidade, alterações velozes, não formatáveis às teorias sociais tradicionais (SILVA, 2010, p. 162-3). Assim, “a sociedade seria percebida de modo global” (p. 164).

Assim, o uso indiscriminado da água, como se fosse bem infinito, para satisfazer a premissa da sociedade ultramoderna e pós-industrial de riquezas e desenvolvimento econômico é aspecto cultural que pode afetar o futuro do acesso à água em nosso planeta, em virtude de contaminações, poluição, mudanças climáticas, alterações profundas dos ciclos hidrológicos e danos ambientais irreversíveis.

Outra acepção do que vem a ser a sustentabilidade cultural (do direito à) água é a forma como a legislação trata de sua conservação, bem como sua aplicabilidade. Algumas críticas são possíveis, por exemplo, quanto ao retrocesso da edição do novo Código Florestal, que perdoou práticas ilícitas contra o meio ambiente ocorridas até 2008 e deu nova configuração às averbações de reservas ambientais

dentro das propriedades de terra, que impactam diretamente na preservação da água.

Todavia a crítica se apresenta também em relação à fiscalização e responsabilização ambientais, diante da seriedade da contaminação e poluição dos recursos hídricos, mormente pelo aspecto de sua qualidade para o consumo e para a saúde. Nesse contexto, ressalta-se ainda o viés conservador da interpretação das leis, muitas vezes de forma a contemporizar ilícitos ambientais de proporções consideráveis, afastadas da sustentabilidade.

Isto pode ocorrer porque o intérprete da lei, embora o espírito constitucional seja outro, é de índole conservadora. Cunha (2009, p. 121-2) observa:

Há, assim, um espírito de cada constituição. (...) que passa pela sua letra (...), que, impregnando-a, a ultrapassa, porém. (...)

Não esqueçamos que o tradicional conservadorismo dos juristas (e por vezes, mesmo ultraconservadorismo), não raro os leva, e até a alguns especializados, a contrariar sistematicamente as constituições progressivas. Minimizando o seu alcance (...) as prescrições constitucionais etc. (...)

O grande problema ou pelo menos um dos grandes problemas que afectam a vivência do espírito constitucional de constituições cidadãs é um certo envelhecimento e resignação das sociedades, e dos seus líderes naturais. E especificamente, mesmo não falando propriamente em liderança, das suas elites.

Os juristas, que estariam em teoria vocacionados para ser pelo menos uma parte (e quiçá na vanguarda) dessas elites, ainda em muitos casos não apanharam o comboio da Constituição.

O Direito é manifestação ou expressão cultural do povo que o emana e, com isso, pode-se perceber que ora atende aos interesses econômicos, ora rebate os efeitos secundários da ausência de práticas ambientais sustentáveis em geral, oscilando como a sociedade, entre o ser e o dever ser. O acesso à água depende de uma alteração do paradigma visando o direito das futuras gerações, a dignidade humana e a saúde, com fundamento em uma ética cultural sobre os

usos e conservação da água.

A dimensão mais visível e mais óbvia do princípio da sustentabilidade é a ambiental. Todavia, a sustentabilidade não é só a prática ambiental sustentável, assim como o desenvolvimento não tem apenas definição econômica.

Freitas (2016, p. 69), assim, pondera:

O que não faz o menor sentido é persistir na matriz comportamental da degradação e do poder neurótico sobre a natureza, não somente porque os recursos naturais são finitos, mas porque tal despautério faz milhões de vítimas no caminho. É altamente falacioso tentar escapar das responsabilidades pelos desequilíbrios ambientais, atribuindo exclusivamente a culpa à natureza, mecanismo clássica de fuga pusilânime.

(...)

Não se admite, no prisma sustentável, qualquer evasão da responsabilidade humana, vedado o retrocesso no atinente à biodiversidade, sob pena de empobrecimento da qualidade geral da vida.

O aspecto ambiental contém o óbvio dever de preservação, conservação e proteção contra os danos. Antunes (2015, p. 23-5) faz considerações importantes sobre o tema:

O direito estabelecido pelo artigo 225 da Constituição encontra como um de seus fundamentos o princípio da dignidade da pessoa humana e nele encontra justificativa final.

Os princípios específicos do Direito Ambiental, em minha opinião, tem a condição de subprincípios, ou princípios setoriais. O reconhecimento internacional do princípio da dignidade da pessoa humana encontra guarida, por exemplo, nos princípios 1 e 2 da Declaração de Estocolmo, proclamada em 1972, sendo posteriormente reafirmado pela Declaração do Rio, proferida na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio 92: “Princípio 1 – Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Tem direito à uma vida saudável e produtiva em harmonia com o meio ambiente.”

(...)

O princípio da dignidade da pessoa humana, lamentavelmente, vem

sendo banalizado por diversas decisões judiciais que, à falta de uma base jurídica clara para sustentar as opções do magistrado, invocam-no como se fosse uma verdadeira panaceia universal capaz de transformar o preto no branco e o quadrado em redondo.

Este autor aponta também, que a democracia como princípio aglutina o dever de proteger e preservar, com o de opinar as políticas públicas, por meio de discussões em audiências públicas, por ações populares contra atos praticados pelo Poder Público, seja pela ação ou omissão de seu dever de fiscalizar, e pela legislação.

A sustentabilidade ambiental como garantia de dignidade humana é da ordem da terceira dimensão dos direitos fundamentais, como expressa Granziera (2014, p. 35), sendo que a água é primordial para que ocorra o desenvolvimento sustentável. “O enfoque que se pretende dar, hoje, à sustentabilidade, extrapola a questão econômica, englobando o aspecto ambiental, social, político, ético e cultural (p. 40).

É necessário harmonizar o futuro da humanidade à exploração da água direcionada a processos produtivos. Sendo a água elemento indispensável à vida, a preservação de sua qualidade, é fundamental não só para o acesso inclusivo a cada vez mais pessoas que dela precisem, mas para viabilizar todas as demandas e usos.

Esse entendimento não fica somente na sustentabilidade ambiental do uso das águas, mas também na adoção de boas práticas na utilização do recurso em processos produtivos agrários, como a agricultura, pecuária etc. Nesse desiderato, a ciência assume papel relevante na tarefa de promover boas práticas sustentáveis, como opina Rattner (2012, p. 284-5):

O modelo presente de desenvolvimento do mundo não é sustentável. Mudanças de clima, crescimento populacional, perda de diversidade biológica e cultural, pobreza e desigualdade tendem a aumentar a vulnerabilidade da vida humana e dos ecossistemas planetários.

(...)

Em termos concretos, esses objetivos resultarão em esforços contínuos para reconectar a ciência e os cientistas às aspirações generalizadas

de promover o desenvolvimento sustentável. O futuro da ciência no limiar do século e do milênio liga-se estreitamente à aspiração universal para a conquista da democracia, à plena obediência à Carta dos Direitos Humanos e ao esforço global de erradicar a pobreza da superfície do planeta.

As técnicas de plantio e outros mecanismos sustentáveis na produção agroeconômica são de suma importância para a aplicabilidade do princípio da sustentabilidade, conforme a Constituição e legislação infraconstitucional preconizam. É uma nova visão da tecnologia voltada para o equilíbrio entre o meio ambiente e a economia.

As razões de proteção ao direito de acesso ou de uso dos recursos hídricos para as atividades do agronegócio espoliativo da natureza, pode estar invertendo a lógica de desenvolvimento, comprometendo a sustentabilidade, a dignidade humana e contribuindo com a escassez hídrica.

4. CONCLUSÃO

Em desfecho, o direito ao acesso à água, pela ótica de princípio fundamental, é aquele que se adequa a cumprir as dimensões da sustentabilidade sistêmica, ou seja, interpretada no âmbito da Constituição Federal, sob o signo da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Democrático de Direito.

Assim, ressalta-se que a dignidade humana é valor da ordem fundante, acima da própria Constituição, que ora funciona como princípio, ora como regra, mas em ambos os casos, orienta o cumprimento e as vertentes do que sejam os direitos fundamentais e o próprio princípio da sustentabilidade.

Este, então, está além de seus significados mais comuns e esperados, ganhando interpretação constitucional, de forma a influenciar o Direito e servir de suas fontes para definir seus alcances.

O que artigo visou foi considerar o acesso à água como direito fundamental, em observância a aspectos da sustentabilidade

sistêmica, cumprindo ao fim as diversas concepções e significados da dignidade da pessoa humana.

Estabeleceu-se para o fim aqui proposto considerar a sustentabilidade pelos seguintes prismas: social, econômica, cultural, política e ambiental.

A água pela sustentabilidade social é em verdade o acesso a todos a esse recurso, como cumprimento de saúde e garantia do consumo humano. Além de eficaz gestão sobre a água como bem, aspecto em que se discute a melhor forma e tratamento jurídico dos recursos hídricos como bem, para propiciar acesso a todos.

O aspecto econômico do uso da água é a promoção do desenvolvimento, considerando a distribuição de riqueza através dos diversos processos produtivos que demandem a necessidade da água, refletindo ainda em uma nova ética desenvolvimentista.

A sustentabilidade cultural para o uso da água engloba considerações importantes que chamem a atenção para a forma como o homem se relaciona com a natureza e se vale de seus recursos, incluindo a água. Bem como, a forma como interpreta as leis em prol da preservação e adequada utilização da água, visto que o Direito é uma manifestação cultural da sociedade.

A sustentabilidade política diz respeito à tomada das melhores decisões que garantam o acesso à água a todos, hoje e no futuro, de forma a evitar as prospecções dos medos e riscos silenciosos que uma sociedade complexa pode gerar em relação ao acesso de todos aos recursos hídricos.

Ambientalmente, a sustentabilidade cuida do uso com arrimo na conservação e preservação do meio ambiente como direito das futuras gerações, nisto considerando o nascituro e grupos que sequer ainda foram concebidos.

Estas dimensões asseguram, para a ótica desse trabalho, atendimento da dignidade humana no acesso e uso da água, dentro das concepções amplas e constitucionais da sustentabilidade sistêmica.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, V. *A Última Gota*. São Paulo: Planeta, 2014.
- BECK, U. *Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade*. Trad.: NASCIMENTO, S. São Paulo: Editora34, 2010.
- BEI. *Como cuidar da nossa água*. 4 ed. São Paulo, 2014.
- BENFATTI, F.F.N. *Direito ao Desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- CANOTILHO, J.J.G; CORREIA, M.O.G; CORREIA, E.P.B (Coordenadores). *Direitos Fundamentais Sociais*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- COELHO, S. O. P; ARAÚJO, A.F.G. A sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e do desenvolvimentismo. *Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia*, v. 39, n.1, p. 261-291. 2011. <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article>. Acesso em 02 de outubro de 2016.
- COELHO, S. O. P; MELLO, R. A. C. A sustentabilidade como um direito fundamental: a concretização da dignidade da pessoa humana e a necessidade de interdisciplinaridade do Direito. *Veredas do Direito*. v.8, n.15, p. 9-24. Jan/ Jun de 2011. <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article> Acesso em 02/09/2016.
- CUNHA, P. F. *Geografia Constitucional: sistemas juspolíticos e globalização*. Lisboa: Quis Juris, 2009.
- FREIRE, A.C. *A Sustentabilidade do Cerrado e o Agronegócio: Desafios e Perspectivas*
- FREITAS, J. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 3 ed. Belo Horizonte: Forum, 2016.
- GRANZIERA, M. L. M. *Direito das Águas: disciplina jurídica das Águas Doces*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- JACINTHO, J. M. M. *Dignidade Humana: princípio constitucional*. Curitiba: Juruá, 2006.
- MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MENDES, G. F; COELHO, I. M; BRANCO, P. G. G. *Curso de Direito Constitucional*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- PASCAL, G. *Compreender Kant*. Petrópolis: Vozes, 2005.
- RATTNER, H. *Uma ponte para a Sociedade Sustentável*. São Paulo: Senac, 2012.
- SARLET, I. W. (Organizador). *Dimensões de Dignidade: ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. Trad.: SARLET, I. W; ALEIXO, P. S. M; ZANINI, R. D. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- _____. (Organizador). *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- _____. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais: na Constituição Federal de 1988*. 6 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- _____; MACHADO, P. A. L; FENSTERSEIFER, T. *Constituição e Legislação Ambiental*

Comentadas. São Paulo: Saraiva, 2015.

SILVA, E. W. Sociologia Jurídica. *Coleção Direito, Política e Cidadania*, 25. Ijuí: Unijui, 2012, 304 p. <http://bibliodigital.unijui.edu.br>. Acesso em 20/09/2017.

SILVA, L. O. O predomínio da posse. In: SILVA, L.O. *Terras Devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850*. 2 ed. Campinas: UNICAMP. p. 88-103.

TELES. A. G. N; FERREIRA, R. M. Sustentabilidade e uso da água nas atividades agrárias e a cultura desenvolvimentista. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*. Pouso Alegre, v. 33, n.2, p. 299-3317, jun/dez. 2017. <http://www.fdsu.br/adm/artigos>. Acesso em 01/09/2017.

PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS À LUZ DO PARADIGMA CONSTITUCIONAL DA SUSTENTABILIDADE: A UTILIZAÇÃO DE MECANISMOS DE INCENTIVO PARA CONSECUÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À ÁGUA POTÁVEL

Carolina Merida¹

Arício Vieira da Silva²

1. INTRODUÇÃO

A crise do meio ambiente, desvelada na segunda metade do século XX, bem como a complexidade e a universalidade dos problemas ecológicos emergentes, inaugurou um processo global de instituição de normas jurídicas de proteção ambiental, caracterizado pela constitucionalização do meio ambiente.

Nesse contexto, inúmeras constituições passaram a tutelar o meio ambiente de forma expressa, atribuindo-lhe, inclusive, natureza de direito fundamental, a exemplo da Constituição Portuguesa (1976), da Constituição Espanhola (1978), da Constituição Colombiana (1991) e da Constituição Suíça (2000), entre tantas outras.

1 Doutoranda em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, Mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Especialista em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e em Direito Público pela Faculdade Professor Damásio de Jesus, Professora Adjunta da Faculdade de Direito da Universidade de Rio Verde, Goiás e Procuradora do Município de Rio Verde, Goiás.

2 Doutorando em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, Mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade de Rio Verde, Goiás e Advogado.

Na esteira desse movimento na órbita global, a Constituição Brasileira de 1988 tornou-se um marco histórico na proteção constitucional ambiental no país, dedicando um capítulo próprio à proteção do meio ambiente e atribuindo à propriedade privada uma função socioambiental.

Assim, sob influência de diversos tratados internacionais ratificados pelo Brasil³ e, ainda, assentado na Política Nacional do Meio Ambiente (1981)⁴, o direito a um meio ambiente saudável e equilibrado, apto a abrigar de maneira sustentável as gerações presentes e futuras, é expressamente inserido no texto constitucional de 1988⁵.

Ocorre que a responsabilidade ambiental intergeracional prevista no *caput* do artigo 225 da Constituição Federal Brasileira depende de uma gestão adequada e do uso racional dos recursos ambientais para sua concretude, remetendo-nos ao paradigma ou dimensão da sustentabilidade.

Desse modo, a busca pela sustentabilidade no desenvolvimento das atividades humanas tem intensificado os debates acerca de soluções alternativas aos mecanismos convencionais de proteção ambiental, tais como a regulamentação da valoração econômica dos recursos naturais e a implantação de programas de pagamento por serviços ambientais no País, em especial para gestão e recuperação de recursos hídricos⁶.

Nessa conjuntura, a partir da concepção da natureza enquanto provedora de serviços ambientais e, tendo-se em vista a importância da valoração desses serviços para assegurar a sua sustentabilidade,

3 Ainda que a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo (1972), seja considerada um marco na tutela internacional do meio ambiente por alçar o direito ao meio ambiente equilibrado ao patamar de direito humano fundamental, é oportuno destacar a importância do Protocolo de San Salvador Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988) e da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992).

4 Aprovada pela Lei Federal 6.938/1981, com os objetivos centrais de garantir qualidade do meio ambiente e assegurar o desenvolvimento sustentável.

5 Art. 225, *caput* da Constituição Federal de 1988.

6 No Brasil, que detém cerca de 12% do total da água doce existente no mundo, aproximadamente 25% do potencial de água é de qualidade insatisfatória ao consumo humano (CARLI, 2013), o que demonstra a necessidade premente de adoção de políticas públicas de gestão de recursos hídricos em nosso País.

visa-se discutir, tendo como ponto de partida a Constituição Federal de 1988, a relevância da associação de instrumentos econômicos aos tradicionais instrumentos de comando e controle na promoção do desenvolvimento sustentável e na gestão da água, líquido vital em processo de deterioração e escassez⁷, bem como associado a inúmeras catástrofes naturais (secas prolongadas, enchentes devastadoras, elevação das temperaturas globais, entre outros).

2. O PARADIGMA DA SUSTENTABILIDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Consoante mencionado, a Constituição Federal de 1988 é considerada um marco histórico na tutela constitucional ambiental no Brasil, haja vista ter dedicado um capítulo próprio (o Capítulo VI – Do Meio Ambiente, inserido no Título VIII – Da Ordem Social) para sua proteção, diversamente dos textos constitucionais anteriores, que jamais haviam se ocupado da temática de forma específica.

Nesse passo, faz-se mister ressaltar que o *caput* do artigo 225 da Lei Fundamental de 1988, ao atribuir uma “nova dimensão ao conceito de ‘meio ambiente’ como bem de uso comum do povo” (MACHADO, 2012, p. 155), alçou-o à condição de direito fundamental, passando a incumbir não apenas o Poder Público, mas a sociedade em geral, do dever solidário de preservá-lo para a presente geração e para as futuras⁸.

Oportuno registrar, ainda, que a Constituição de 1988, ao visar uma proteção ampla e sistemática do meio ambiente, não se limitou ao disposto no Capítulo VI, dispondo sobre diversas regras protetivas ao longo de seu texto, notadamente: as regras de garantia (art. 5º, LXXIII); as regras de competência (arts. 23, 24 e 129); as regras gerais (arts. 170, VI; 173, § 5º; 174, § 3º; 186, II; 200, VIII; 216,

7 A água é elemento presente na quase totalidade dos ciclos de vida existentes no planeta. Porém, estima-se que mais de um bilhão de pessoas (COMPARATO, 2013) não tenham acesso a um abastecimento apropriado de água potável nos dias atuais.

8 Entre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável adotados pela ONU e que devem ser alcançados pelos Estados-nação até 2030, destaca-se, para os fins do presente debate, o objetivo de número 6: “Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e o saneamento para todos”

V; 231, § 1º) e as regras específicas dispostas no art. 225 (HORTA apud MORAIS, 2013).

Ocorre que, para além de a Constituição Federal de 1988 ter consagrado a importância da preservação ambiental para a permanência e perpetuidade da vida na Terra em todas as suas formas, valorizou em especial a vida humana. E, levando-se em consideração a dependência da vida humana com relação ao meio ambiente, é irrefutável que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, apesar de sua recente constitucionalização e de não estar inserido no Título dos Direitos e Deveres Individuais, encontra-se no patamar máximo de proteção atribuído pelo ordenamento pátrio, o de direito humano fundamental⁹.

Isto porque não se pode interpretar o *caput* do artigo 225 isoladamente, de maneira dissociada dos princípios da solidariedade e da dignidade da pessoa humana, assim como da própria Política Nacional do Meio Ambiente¹⁰, com relação a esta última, mormente no que se refere ao conceito legal de meio ambiente.

À oportunidade, e como reforço ao até aqui exposto, transcreve-se trecho do voto proferido pelo Ministro Celso de Mello em decisão paradigmática da Suprema Corte em 1995 (STF, 1995), por meio da qual reconheceu-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano de terceira geração:

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social. (...) os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de

9 Trata-se de nova terminologia, com duplo caráter, uma vez que engloba tanto os direitos reconhecidos internacionalmente como valores essenciais, válidos para todos os povos, referenciados como direitos humanos, quanto os direitos positivados nas constituições, ditos fundamentais. (SARLET, 1998)

10 Instituída pela Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981.

desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade¹¹.

Portanto, muito embora a Constituição Federal de 1988 não tenha consagrado expressamente o direito à água potável¹² no catálogo de direitos fundamentais, a exemplo do que se observa em textos constitucionais mais recentes – como o Equatoriano (2008) e o Boliviano (2009), a partir de 1988 verifica-se o estabelecimento de um novo “programa jurídico-constitucional” (CANOTILHO, 2007) no País, baseado nas dimensões da juridicidade, da democracia, da sociabilidade e da sustentabilidade ambiental, integradas entre si (CANOTILHO, 1998).

Com efeito, a sustentabilidade, um dos paradigmas interpretativos da Constituição Federal de 1988, se assenta no equilíbrio entre os valores econômicos da sociedade capitalista em que vivemos, as necessidades sociais e os limites da natureza.

Desse modo, a partir do paradigma constitucional da sustentabilidade, passa-se a examinar o conceito de serviços ambientais e os fundamentos jurídicos que respaldam a sua valoração no Brasil.

3. CONCEITO E ESPÉCIES DE SERVIÇOS AMBIENTAIS

Segundo alguns autores, a exemplo Irigaray (2010), as expressões “serviços ecossistêmicos”, do inglês *ecosystem services*, e “serviços ambientais”, expressão normalmente adotada por países da América Latina, possuem significados distintos.

Nessa concepção, apenas os serviços ecossistêmicos ou ecológicos mereceriam compensação financeira, porquanto gerados pela preservação de espécies nativas. Os serviços ambientais, por seu turno, englobariam, também, os serviços prestados incidentalmente, a exemplo daqueles providos por lavouras ou pelo cultivo de espécies exóticas, cuja finalidade precípua é a obtenção de lucro e que, muitas

11 O STF repetiu o mesmo entendimento 10 anos depois, na ADIMC 3.540-1/DF. Ministro Celso de Mello. Diário da Justiça, 1º-9-2005.

12 Componente do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

vezes, pressupõem o desmatamento e a destruição de ecossistemas em decorrência da substituição de espécies nativas.

De outro lado, parcela considerável da doutrina, aqui representada por Furlan (2010) e Bensusan (2002), não diferencia as expressões em comento, utilizando-se, indistintamente, dos termos “serviço ecossistêmico”, “serviço ambiental” e “serviço ecológico”, os quais, independentemente da nomenclatura adotada, podem ser definidos como “processos de transferência da natureza” que proporcionam condições para a manutenção da espécie humana e que dependem “da implementação de práticas humanas que minimizem os impactos negativos do desenvolvimento/industrialização nesses ecossistemas” (2010, p. 189).

De acordo com a definição contida na Avaliação Ecológica do Milênio (*Millennium Ecosystem Assessment*), relatório produzido com o apoio da Organização das Nações Unidas, serviços ecossistêmicos “são benefícios que o homem obtém dos ecossistemas” (UNEP, 2005).

A constatação das externalidades positivas geradas pelos serviços ambientais (tais como regulação do clima, proteção dos solos, provisão de água¹³, dentre outros) é ponto de partida para a discussão acerca da valoração econômica de tais serviços, na medida em que o pagamento ou compensação pelos serviços ecológicos prestados permitiria a internalização dos custos incorridos pelo provedor, para que pudessem ser gerados benefícios a terceiros, os quais não são levados em consideração nos preços de mercado.

Ao reconhecer a relevância da noção de externalidade positiva para a conceituação de serviços ecológicos, documento produzido no âmbito da *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO) no 3º Congresso Latino-americano sobre Gestão de Bacias Hidrográficas dispõe que “*environmental services refers to positive externalities – affecting a consumer good – associated with particular*

13 No Brasil, a Lei 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, classifica a água como bem de domínio público e a reconhece como um recurso natural limitado dotado de valor econômico (BRASIL. 1997).

environmental conditions, e.g. a certain land use” (FAO, 2004).

Ainda na esfera de atuação da FAO, verifica-se referência ao conceito de serviços ecológicos no contexto de formulação de alternativas capazes de conter a crise global do preço dos alimentos (FAO, 2008).

No Brasil, as definições de serviços ambientais e de pagamento por serviços ambientais encontram-se positivadas em diversos diplomas legais, citando-se como exemplo a Lei Estadual 17.134/2012, que instituiu o Pagamento por Serviços Ambientais no âmbito do Estado do Paraná; a Lei Estadual 15.133/2010, que instituiu a Política Estadual de Serviços Ambientais e regulamentou o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais no Estado de Santa Catarina e o Decreto 55.974/2010, que regulamenta a Lei Estadual 13.798/2009, responsável pela instituição da Política Estadual de Mudanças Climáticas no Estado de São Paulo.

Assim, ante à variedade de serviços providos pelos ecossistemas e ao se considerar certas peculiaridades apresentadas por tais serviços, faz-se mister o exame de suas diferentes categorias ou espécies.

Dentre os serviços ecológicos prestados pelo meio ambiente, podem ser destacados, sem prejuízo de outros, o armazenamento de carbono; a manutenção do sistema climatológico; a contenção de queimadas; a reciclagem de nutrientes; a proteção da biodiversidade; o abrigo da fauna; o controle de erosão e a manutenção do ciclo hidrológico.

Contudo, a aludida variedade de produtos fornecidos e serviços prestados diuturnamente pelos ecossistemas, essenciais às atividades humanas e à própria manutenção da vida na Terra, possui características distintas.

A esse respeito, Nusdeo (2012, p. 16) classifica os produtos ambientais como uma categoria de serviços ambientais “diretamente utilizados pelo ser humano para consumo ou comercialização”.

No tocante aos serviços prestados pelos ecossistemas, a Avaliação Ecosistêmica do Milênio (TEEB, 2010) os distribuiu nas seguintes categorias: serviços de provisão, serviços de regulação,

serviços culturais e serviços de suporte¹⁴.

Os produtos ambientais ou serviços de provisão se referem a uma categoria de serviços ambientais de uso direto pelo homem e, por essa razão, são mais facilmente valorados economicamente; ao contrário dos serviços de regulação e de suporte, que beneficiam os seres humanos indiretamente; o que torna infinitamente mais complexa sua valoração.

Para fins da presente pesquisa, importa o debate acerca da valoração econômica dos serviços ecossistêmicos que proporcionam benefícios indiretos, ferramenta importante para a concretização do desenvolvimento sustentável e tutela da água.

4. VALORAÇÃO ECONÔMICA DOS RECURSOS NATURAIS E O MECANISMO DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

É notório que o Brasil se destaca por abrigar alguns dos ecossistemas mais ricos do planeta em número de espécies vegetais – Floresta Amazônica, Mata Atlântica e Cerrado, dentre outros – o que tem influenciado a implementação, em alguns estados e municípios brasileiros, de programas de pagamento por serviços ambientais. Segundo dados divulgados pelo IBGE (2013), 418 cidades brasileiras (o que equivale a 7,5% do total de municípios do País) pagam por serviços ambientais.

Noutro vértice, estudos recentes sugerem que os serviços ecossistêmicos proporcionados pela biodiversidade mundial podem custar cerca de 60 (sessenta) trilhões de dólares anuais, o que supera o PIB mundial (NUSDEO, 2012).

Segundo definição encontrada no TEEB (2010, p. 39), a

14 “Serviços de Provisão – por exemplo, alimentos selvagens, plantações, água e remédios derivados das plantas; Serviços de Regulação – por exemplo, a filtração de poluentes pelas áreas úmidas, a regulação do clima pelo armazenamento de carbono e pelo ciclo de água, polinização e proteção contra desastres; Serviços Culturais – por exemplo, recreação, valores espirituais e estéticos, educação; Serviços de Suporte – por exemplo, formação do solo, fotossíntese e ciclagem de nutrientes” (TEEB, 2010, p. 7).

valoração econômica é “um processo de estimar um valor em termos monetários para um bem ou serviço específico, em determinado contexto”. Nesse sentido, Furlan (2010, p. 1995-196) menciona a existência das seguintes categorias de valor:

- valor de uso direto – deriva do uso direto da biodiversidade, como atividades de colheita dos recursos naturais, caça, pesca;
- valor de uso indireto – oriundo dos usos indiretos, abrangendo, de forma ampla, as funções ecológicas da biodiversidade, como proteção de bacias hidrográficas, preservação de habitat para espécies migratórias, estabilização climática, sequestro de carbono, etc.
- valor de opção – decorre da opção de usar o recurso natural no futuro, podendo os usos futuros serem diretos ou indiretos;
- valor de não-uso – é atribuído pelas pessoas aos recursos ambientais, sem que estejam ligados a alguns de seus usos; inclui os valores de herança e de existência. O valor de herança relaciona-se ao benefício econômico de saber que os outros se beneficiarão, futuramente, do recurso ambiental ao passo que o valor de existência reflete o benefício econômico da existência de um recurso ambiental, mesmo que não seja conhecido, nem usado. Da junção de todos esses valores surge o conceito de valor econômico total (VET).

Todavia, valorar economicamente os serviços ambientais não significa “mercantilizar” o meio ambiente. Os instrumentos de incentivo econômico precisam ser adotados no bojo de uma estratégia de proteção ambiental que premie aqueles que contribuam para a manutenção dos serviços ecológicos e desestime o uso irracional por parte daqueles que se beneficiem desses serviços (ALTMANN, 2009), posto que, malgrado os empresários, e a sociedade de forma geral, terem considerado os recursos naturais, durante séculos, como bens apropriáveis sem custo (ou, no linguajar jurídico, como *res nullius*), é fundamental salientar que “o fator natureza integra necessariamente o movimento econômico, compondo o aumento e diminuição de riqueza de determinada sociedade” (DERANI, 2009, p. 100).

Portanto, apesar de os serviços prestados pelos ecossistemas não possuírem um preço de mercado, não se pode negar o valor do

meio ambiente, haja vista que o uso dos recursos provenientes da natureza altera os níveis de produção e consumo da sociedade. Por outro lado, a valoração econômica dos serviços ambientais se afigura como importante instrumento de política de proteção ambiental, na medida em que desincentiva o desperdício de recursos naturais ao atribuir-lhes um valor.

Nesse contexto, um dos mecanismos de valoração econômica do meio ambiente que ganha relevo é o mecanismo de pagamento por serviços ambientais.

Uma das concepções de pagamento por serviços ambientais mais aceitas é a defendida por Wunder (2009, p. 29). Para o referido autor, pagamento por serviços ambientais é:

uma transação voluntária na qual um serviço ambiental bem definido ou uma forma de uso da terra que possa assegurar este serviço é comprado por pelo menos um comprador de pelo menos um provedor sob a condição de que o provedor garanta a provisão deste serviço.

Já na visão de Altmann (2009), é fundamental a intervenção do Poder Público no mecanismo de pagamento por serviços ambientais, na qualidade de operador e fiscal do sistema, bem como a fim de assegurar o cumprimento dos contratos.

Convém salientar, ademais, que há casos, em especial em programas implementados em esfera local, em que o Estado atua também como comprador dos serviços ambientais (PSA públicos), sendo que em outras situações os pagamentos são realizados pelos próprios beneficiários dos serviços (PSA privados) (WUNDER, 2009).

É de relevo destacar haver consenso no sentido de que a contrapartida, monetária ou não, pelos serviços prestados pelos ecossistemas, pressupõe uma ação humana potencializadora desses serviços, bem como que o emprego do instrumento econômico de gestão ambiental em questão não elimina a necessidade da manutenção dos tradicionais instrumentos de comando e controle.

5. FUNDAMENTOS JURÍDICOS À UTILIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS ECONÔMICOS NA GESTÃO DE RECURSOS NATURAIS: A FUNÇÃO PROMOCIONAL DO DIREITO

Sob o aspecto dos fundamentos jurídicos que amparam o pagamento por serviços ambientais, destacam-se os princípios da prevenção, do usuário-pagador e do protetor-recebedor, informadores do Direito Ambiental.

Nesse diapasão, cabe elucidar que o princípio da prevenção “busca evitar o colapso dos ecossistemas que prestam serviços ambientais” ao passo que o princípio do usuário-pagador, introduzido no ordenamento pátrio pela Lei Federal 6.938/1981, analisado em toda a sua extensão, justifica a cobrança dos serviços ambientais dos beneficiários como uma “medida pedagógica para evitar o desperdício e sensibilizar à preservação” (ALTMANN, 2009, p. 86-87).

No que toca ao princípio do protetor-recebedor, registram-se como fundamentos para sua configuração o fato de o meio ambiente, na qualidade de bem de uso comum do povo¹⁵, implicar o dever de preservação por todos e, de outro lado, a circunstância de que os serviços propiciados por aqueles que preservam (externalidades positivas) devem ser premiados, uma vez que resultam em benefício para toda a coletividade (ARAÚJO e SÉGUIN, 2012).

Aludido princípio recebe guarida pelo disposto no artigo 47 da Lei Federal 9.985/2000 (que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação), que prevê o pagamento por serviços ecossistêmicos prestados por unidades de conservação, assim como pelo teor do artigo 33 da Lei Federal 11.428/2006 (que regula a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica), pelo qual o poder público fica autorizado a utilizar instrumentos de incentivos econômicos para estimular a proteção e o uso sustentável do Bioma Mata Atlântica, sem prejuízo das obrigações estabelecidas na legislação ambiental.

15 Art. 225 da Constituição Federal Brasileira de 1988.

Não se pode olvidar, ainda, das Leis Federais 12.114 e 12.187, ambas de dezembro de 2009, que instituíram, respectivamente, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e a Política Nacional sobre Mudanças Climáticas, e que autorizam expressamente a utilização de mecanismos econômicos como instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima, assim como a aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Mudança do Clima no pagamento por serviços ambientais, priorizando as Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal.

A própria Lei Federal 12.651/2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e, entre outras polêmicas, revogou o Código Florestal de 1965, malgrado as justas críticas recebidas em virtude do retrocesso em matéria de proteção florestal no Brasil, também prevê o uso de instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

É de se notar que o pagamento por serviços ambientais e a compensação por medidas de conservação ambiental dos quais trata a Lei Federal 12.651/2012 são previstos como incentivo para o cumprimento da obrigação legal de preservar, não havendo necessidade de proteção ao meio ambiente além dos limites impostos por lei para que o provedor faça jus à remuneração.

Nesse passo, fundamental afastar-se o argumento contrário à implantação do pagamento por serviços ambientais no sentido de que referido instrumento representaria uma espécie de remuneração para o estrito cumprimento da lei; o que não é verdade, visto que “a proteção de um determinado elemento natural acaba por afetar positivamente outros elementos igualmente imprescindíveis à preservação ambiental” (MAMED, 2010); e é exatamente em função dessa adicionalidade (ou externalidade positiva) que se justifica o pagamento.

Nesse sentido, cumpre consignar que até mesmo Kelsen (1996, p. 26) que defende a coação como elemento essencial da norma, reconhece que o conceito de sanção jurídica engloba tanto o prêmio

como o castigo. Referidas sanções positivas ou premiais são representativas da denominada função promocional do direito, característica marcante do Estado Democrático de Direito.

Consoante assevera Ribeiro (2005, p. 188), as sanções positivas ou premiais, representativas da função promocional do direito, são:

(...) uma forte característica do Estado Democrático de Direito, na medida em que este persegue novos fins para a realização do ordenamento jurídico através do incremento de normas de organização que incentivem os indivíduos em sociedade a cumprirem ou superarem as expectativas dos preceitos normativos.

Com efeito, não obstante a legislação interna impor uma série de limitações administrativas ao uso da propriedade privada para proteção ambiental, a exemplo da obrigatoriedade de manutenção e conservação de um raio mínimo de 50m (cinquenta metros) de mata ciliar no entorno das nascentes e de uma largura mínima de 30m (trinta metros) a 500m (quinhentos metros) de vegetação ao longo de toda a extensão de cursos d'água, a título de área de preservação permanente (Art. 4º, da Lei Federal n. 12.651/2012), é patente a sobreposição do interesse econômico ao cumprimento da lei, verificando-se o exercício de atividades agrícolas e pecuárias na integralidade da propriedade, em afronta ao princípio da função socioambiental da propriedade.

Outro fator determinante para a recorrente violação das disposições legais é a falta de fiscalização adequada, necessária em razão da ineficiência dos instrumentos de gestão ambiental tradicionais, de natureza coercitiva.

Nesse aspecto, Jodas (2010, p. 391) defende que o pagamento por serviços ambientais surge como “uma promoção à auto-fiscalização, posto que a participação é voluntária e os pagamentos podem ser simplesmente reduzidos ou suprimidos caso não haja a satisfação do contrato por parte do provedor”.

Examinados os fundamentos jurídicos que justificam o pagamento por serviços ambientais, passa-se a abordar a experiência

do Município de Rio Verde, Goiás, na aplicação do mecanismo de pagamento por serviços ambientais com a finalidade de gerir os recursos hídricos locais.

6. A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA “PRODUTOR DE ÁGUAS”

O Programa “Produtor de Águas” (PPA), que implementou o mecanismo de pagamento por serviços ambientais no âmbito do município de Rio Verde, Goiás, fora instituído e regulamentado pela Lei Municipal 6.033/2011.

Em linhas gerais, a participação no programa em referência é baseada na adesão voluntária dos produtores elegíveis de acordo com o disposto em lei, e se dá por meio da assinatura de termo de adesão, estabelecendo-se uma relação jurídica de natureza contratual entre o produtor, na qualidade de provedor do serviço ambiental, e o Poder Público Municipal, responsável pelo pagamento dos serviços de conservação e preservação das matas ciliares no entorno das nascentes e nas demais áreas de preservação permanente.

Como ocorre na maioria dos programas de pagamentos por serviços ambientais (PSA) hídricos, normalmente implementados em âmbito local e cujos benefícios são difusos, o papel do Poder Público é bastante amplo, na medida em que não se limita apenas a regular o instrumento de incentivo à proteção ambiental, mas atua como fiscalizador (haja vista participar da composição da Câmara Técnica responsável pela aferição e certificação dos serviços prestados), parceiro (que presta auxílio técnico aos produtores rurais) e, finalmente, como comprador dos serviços ecológicos.

Ademais, cumpre mencionar que o PPA de Rio Verde fora concebido nos moldes de gestão participativa, prevendo o envolvimento de diversos segmentos da sociedade, evidente na composição paritária da Câmara Técnica de avaliação, bem como sob uma lógica sistêmica, que pressupõe reavaliações constantes do processo, a cada 6 (seis) meses, por ocasião dos pagamentos pelos serviços prestados, sem prejuízo da

reavaliação do programa como um todo, em ciclos de 7 (sete) anos.

O objetivo central do Programa “Produtor de Águas” é propiciar a preservação, a conservação e a recuperação da vegetação ao longo das margens e no entorno das nascentes da microbacia do Ribeirão Abóbora¹⁶, situadas à montante da captação de água para abastecimento urbano, de modo a assegurar o acesso a água de qualidade e, como contrapartida, compensar os produtores rurais pelos serviços ambientais prestados.

Com o propósito de alcançar esse desiderato, o art. 3º da Lei Municipal 6.033/2011 prevê a possibilidade de implementação de uma série de medidas mitigadoras das causas da degradação ambiental, a saber: conservação e proteção de nascentes; restauração de mata ciliar e demais áreas de preservação permanente; terraceamento contínuo, que poderá atravessar diversas propriedades rurais; preparo de solo e plantio em nível; contenção de voçorocas e de processos erosivos em geral; construção de barragens para retenção de enxurradas e realização de palestras e encontros periódicos com os produtores rurais.

Podem ser citados como objetivos secundários a conscientização quanto à necessidade da preservação ambiental para garantia da sustentabilidade do desenvolvimento do município de Rio Verde a médio e longo prazo, assim como a promoção da justiça socioambiental.

Após a realização de estudos sobre a viabilidade jurídica e econômica de sua implementação, definiu-se como provedores os proprietários de imóveis rurais que abrigassem nascentes situadas a montante do ponto de captação de água pela empresa concessionária dos serviços públicos de abastecimento de água (que recebem compensação financeira pela preservação) e também os proprietários dos imóveis situados às margens do Ribeirão Abóbora (que recebem benfeitorias – cercamento e mudas, por exemplo, e assessoramento técnico).

Desse modo, as Áreas de Preservação Permanente¹⁷ foram

16 Responsável pelo abastecimento de cerca de 70% dos habitantes locais.

17 Deve-se pontuar que as nascentes abrangidas pelo PPA foram identificadas e georreferenciadas no ano de 2011. Esse trabalho permitiu que fosse atestado o estágio inicial de conservação de cada nascente.

divididas em quatro quadrantes”, sendo considerada a área circunscrita em circunferência, cujo raio contou com, no mínimo, 50 (cinquenta) metros, a partir do ponto principal de afloramento da água, nos termos do disposto no § 2º, art. 4º, da Lei Municipal 6.033/2011.

Adicionalmente, a Lei Municipal 6.033/2011 classifica as nascentes, quanto ao grau de degradação, em: a) nascente preservada (que apresenta de 76% a 100% da área com cobertura vegetal de espécie nativa); b) nascente perturbada (que apresenta de 25% a 75% da área com cobertura vegetal de espécie nativa); e c) nascente degradada (aquela com menos de 25% da área com cobertura vegetal de espécie nativa).

No tocante ao cálculo do valor da compensação pelos serviços ambientais prestados pelos proprietários dos imóveis que abrigam as nascentes, ao se constatar que a principal fonte de renda dos produtores rurais da região estudada é oriunda da atividade leiteira, optou-se pela utilização do valor médio do leite como parâmetro para o cálculo do pagamento pela conservação das nascentes, guardando estreita relação com o custo de oportunidade de uso da terra.

O pagamento aos produtores rurais é realizado pela Prefeitura Municipal de Rio Verde por meio de convênio firmado com a Associação de Produtores de Água da Microbacia do Ribeirão Abóbora, a cada seis meses, sujeito à emissão de laudo de constatação acerca do grau de preservação das APPs das nascentes pela Câmara Técnica, de composição paritária, criada por lei para avaliar os resultados do PPA.

Além do mecanismo positivo consistente no pagamento pelos serviços ecológicos prestados, vale ressaltar que a Lei Municipal 6.033/2011 estabelece como sanção a exclusão automática dos produtores rurais que não atenderem às recomendações de melhoria apontadas pela Câmara Técnica.

O estudo desenvolvido por Briceño e Souza (2013) na microbacia do Ribeirão Abóbora concluiu que o simples isolamento das áreas de nascentes e a retirada dos fatores de perturbação, adequando

as Áreas de Preservação Permanente para os 50 (cinquenta) exigidos pela legislação ambiental vigente, em muitos casos, é capaz de promover a regeneração da vegetação local, favorecendo, desse modo, a retenção da água e a sua infiltração no solo, ao recarregar os lençóis freáticos e ao evitar o assoreamento.

No diz respeito aos resultados efetivamente proporcionados pelo PPA de Rio Verde em termos de qualidade da água do Ribeirão Abóbora, constatou-se que esta se encontra dentro dos limites estabelecidos pela Resolução CONAMA 357, de 17 de março de 2005, portanto, própria para abastecimento da população (ALVES et al., 2013).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da década de 1970, o Brasil, na esteira de diversos outros países, firmou inúmeros compromissos internacionais para tutela do meio ambiente, reconhecendo o direito a um meio ambiente equilibrado como direito humano fundamental de terceira geração (pautado no princípio da solidariedade).

A constitucionalização da tutela ambiental no País resultou no estabelecimento de um dever genérico de não degradar, bem como na imposição de limites constitucionais intransponíveis quando da formulação de políticas públicas relativas ao desenvolvimento econômico e à proteção ambiental pelo Estado, criando como paradigma a sustentabilidade.

Ocorre que a carência de instrumentos jurídicos eficazes para assegurar a sustentabilidade do modelo de vida contemporâneo, passou a exigir a introdução de mecanismos de incentivo econômico com fundamento no princípio do provedor-recebedor, em adição aos atuais mecanismos em uso (baseados em instrumentos de comando e controle), como alternativa para compatibilizar crescimento econômico, equidade social e preservação ambiental.

Conforme exposto, a legislação brasileira, em diversos diplomas – da Constituição a leis federais, estaduais e municipais – consagra a

função promocional do direito, ao respaldar a construção e a implantação de novos instrumentos baseados em incentivos econômicos para tutelar o meio ambiente, a exemplo dos programas de pagamentos por serviços ambientais.

Nesse sentido, o Programa “Produtor de Águas”, apesar do pouco tempo de sua implementação, tem apresentado resultados positivos no tocante à recuperação das matas ciliares no entorno das nascentes do Ribeirão Abóbora, responsável pelo abastecimento de água de cerca de 70% (setenta por cento) da população rioverdense, contribuindo, de forma efetiva, para o aumento da quantidade e a melhoria da qualidade da água e, como consequência, para o desenvolvimento sustentável do município que é considerado a capital goiana do agronegócio.

Portanto, pode-se concluir, da análise do Programa “Produtor de Águas” à luz do paradigma constitucional da sustentabilidade, que a associação de instrumentos de incentivo econômico aos tradicionais instrumentos de comando e controle afigura-se em estratégia juridicamente viável e efetiva à adequada gestão dos recursos hídricos e à concretização do direito fundamental à água potável.

REFERÊNCIAS

ALTMANN, Alexandre O desenvolvimento sustentável e os serviços ambientais. In: ALTMANN, Alexandre; RECH, Adir Ubaldo (Orgs.). *Pagamento por serviços ambientais: imperativos jurídicos e ecológicos para a preservação e restauração das matas ciliares*. Caxias do Sul: EDUCS, 2009, p. 57-106.

ALVES, W. dos S.; MEDEIROS, V. S.; CEREIJO, T. L.; PORFIRO, C. A.; BELISÁRIO, C. M.; COSTA, L. M. *Avaliação da água do Ribeirão das Abóboras em Rio Verde – GO*. X Congresso Nacional de Meio Ambiente de Poços de Caldas. Anais. Poços de Caldas, 2013.

ARAÚJO, Luciane Martins de; SÉGUIN, Élide. O princípio do cuidador recebedor. In: PRIEUR, M.; SILVA, J. A. T. (orgs.). *Instrumentos Jurídicos para a implementação do desenvolvimento sustentável*. Goiânia: Ed. PUC Goiás, 2012, p. 391-419.

BENSUSAN, Nurit. *Seria melhor ladrilhar? Biodiversidade como, para que, por que*. Brasília: Universidade de Brasília/Instituto Socioambiental, 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l6938.htm>. Acesso em: 09 out. 2013

BRASIL. *Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997*. Dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei no 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei no 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9433.htm>. Acesso em: 10 out. 2017.

BRICEÑO, Abel Elias Enrique; SOUZA, Valéria Leão. *Pagamento por serviços ambientais pela conservação de nascentes da microbacia do Ribeirão Abóbora, Rio Verde, Goiás, Brasil*. 27º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES). Anais. Goiânia, 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado de Direito. *Cadernos Democráticos*, n. 7. Fundação Mário Soares. Lisboa: Gradiva, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional ambiental português e da União Europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 1-11.

CARLI, Ana Alice de. *A água e seus instrumentos de efetividade: educação ambiental, normatização, tecnologia e tributação*. 1. ed. Campinas: Millennium Editora, 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. *A civilização capitalista*. São Paulo: Saraiva, 2013.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3. ed. – São Paulo: Saraiva, 2009.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). 3º Congresso Latino-americano sobre Gestão de Bacias Hidrográficas 2004. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/006/y5305b/y5305b01.htm#fn1>. Acesso em: 10 out. 2013.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). *Aumento de los precios de los alimentos: hechos, perspectivas, impacto y acciones requeridas*. Rome: FAO, 2008.

FURLAN, Melissa. *Mudanças climáticas e valoração econômica da preservação ambiental: o pagamento por serviços ambientais e o princípio do protetor-recebedor*. Curitiba: Juruá, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Perfil dos municípios brasileiros: 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

IRIGARAY, Carlos Teodoro José Hugueney. Pagamento por serviços ecológicos e o emprego de REDD para contenção do desmatamento na Amazônia. In BENJAMIM, A. H.; IRIGARAY, C. T.; LECEY, E. e CAPPELI, S. *Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos*. V. 1. São Paulo: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 2010, p. 65-88.

JODAS, Natália. Pagamento por serviços ambientais (PSA) a pequenos agricultores rurais: uma nova perspectiva à preservação da biodiversidade. Considerações acerca do programa de recuperação de vegetação ciliar e reserva legal do município de Londrina-PR. In

BENJAMIM, Antonio Herman; IRIGARAY, Carlos Teodoro; LECEY, Eladio e CAPPELLI, Silvia. *Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos*. v. 2. São Paulo: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 2010. p. 383-395.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 20 ed. – São Paulo: Malheiros, 2012.

MAMED, Danielle de Ouro; SILVA, Solange Teles da. A inserção do princípio do protetor-recebedor no Direito Brasileiro: a experiência do programa produtor de água. In: BENJAMIM, A. H.; IRIGARAY, C. T.; LECEY, E. e CAPPELLI, S. *Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos*. v. 2. São Paulo: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 2010. p. 271-285.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 29. ed. – São Paulo: Atlas, 2013.

NUSDEO, Ana Maria de O. *Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica*. São Paulo: Atlas, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>>. Acesso em: 4 de ago de 2017.

RIBEIRO, Darci Guimarães. Contribuição ao estudo das sanções desde a perspectiva do Estado Democrático de Direito. In ROCHA Leonel Severo; STRECK, Lenio Luiz. *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). MS 22.164/SP. Ministro Celso de Mello. *Diário da Justiça*, 30-10-1995.

TEEB (2010). *A Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade: Integrando a Economia da Natureza*. Uma síntese da abordagem, conclusões e recomendações do TEEB.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). *Millennium Ecosystem Assessment 2005*. Disponível em: <<http://www.millenniumassessment.org/documents/document.446.aspx.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

WUNDER, Sven (coord.). *Pagamentos por serviços ambientais: perspectivas para a Amazônia legal*. 2. Ed., rev. – Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009.

FEDERALISMO CENTRÍFUGO E ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI DE CRIAÇÃO DO SANTUÁRIO ECOLÓGICO DA PEDRA BRANCA EM CALDAS – MG

Rodrigo de Oliveira Tomé¹

1. INTRODUÇÃO

Os desastres ambientais ocorridos no Brasil, nos últimos anos, reverberam a necessária tratativa do tema. Em trinta anos de existência da Constituição Federal, este é o momento pelo qual sua essência e criação mais se destacam no âmbito do meio ambiente.

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu bojo previsão de suma importância para o povo brasileiro, mas não só, para todos os povos, visto que a preservação do meio ambiente não pode ser percebida como um fenômeno local, restrito, mas sim como algo abrangente, que extrapola os limites de um território.

As ações humanas praticadas em um determinado ecossistema repercutem em todos os outros, independentemente de sua localização e distância, não há barreiras para os fenômenos naturais, tampouco para as ações antrópicas que podem interferir na sobrevivência dos seres, humanos ou não.

O que o legislador constituinte previu no ano de 1988,

¹ Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2004/2009); pós-graduado, *latu sensu*, em Direito Ambiental pelo Centro Universitário Internacional (2014/2015); pós-graduando, *latu sensu*, em Gestão Ambiental pela Universidade Cruzeiro do Sul (2018/2019); graduando em Ciências Biológicas pela Universidade de Franca (2016/2019). Advogado atuante nas áreas do Direito Ambiental e Criminal.

afirmando que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, torna-se hoje ferramenta que permite garantir a proteção ambiental, com vistas à nossa sobrevivência e de todas as futuras gerações.

Todavia, ainda hoje, economia e meio ambiente colidem em seus interesses, tornando as previsões constitucionais tema de debates acalorados nos Tribunais deste país.

Para elucidar o tema, toma-se como exemplo ação judicial que tramitou no Estado de Minas Gerais, palco do maior desastre ambiental ocorrido no país.

Em 29 de dezembro de 2006 o Município de Caldas, localizado no Estado de Minas Gerais, após a realização de estudos técnicos, audiências públicas, com ampla discussão e apoio dos cidadãos daquela cidade e, além disso, cumprir todos os procedimentos legais necessários, aprovou a Lei Municipal nº 1.973, a qual criou a Área de Proteção Ambiental do Município de Caldas – Santuário Ecológico da Pedra Branca.

Esta Área de Proteção Ambiental, que se encontra localizada nos limites do Município de Caldas-MG, regulamentou o uso e ocupação do solo, bem como de atividades realizadas naquela, pelo setor público e privado, dentre elas a exploração minerária.

Todavia, o Município em questão possui em seu território empresas exploradoras de atividades minerárias que, devido ao novo regramento para a utilização do solo, limitadora de sua atuação, utilizaram o Poder Judiciário no sentido de obrigar a municipalidade a abster-se de dar efetividade aos comandos daquela legislação e, igualmente, para se declarar a inconstitucionalidade da legislação que criou referida Área de Proteção Ambiental, Santuário Ecológico da Pedra Branca.

Nota-se que os interesses ambientais do Município de Caldas e de seus habitantes, cristalinamente preocupados com a proteção ambiental e desenvolvimento sustentável daquela região, e que se

nortearam através da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foram colocados defronte aos interesses econômicos de empresas mineradoras instaladas e atuantes naquela urbe.

Ante a complexidade da matéria constitucional e infraconstitucional que envolve as Unidades de Conservação, criadas pela Lei Federal nº 9.985/2000, bem como pelo conflito de interesses gerados após a criação da Lei Municipal nº 1.973/2006, foi necessária a intervenção do Poder Judiciário mineiro que, através de sua Corte Especial, explanou sobre o assunto.

Desta feita, o presente artigo científico aborda questões atuais na seara ambiental, ou seja, a competência legislativa dos municípios e as ações que propendem na proteção do meio ambiente, em especial as nuances que envolveram a Área de Proteção Ambiental – Santuário Ecológico da Pedra Branca, criada por legislação Municipal, levada perante a Corte Especial do Poder Judiciário mineiro em sede de análise da constitucionalidade, em vista o que emana a Constituição Federal de 1988.

2. CRIAÇÃO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – SANTUÁRIO ECOLÓGICO DA PEDRA BRANCA

Antes de adentrar nas questões conceituais, urge demonstrar as razões pelas quais se instituiu a Área de Proteção Ambiental de Caldas – Santuário Ecológico da Pedra Branca.

O Município de Caldas foi criado em 27 de março de 1813 e está localizado no Estado de Minas Gerais, possui população de 13.633 habitantes e sua área territorial é de 711,41 km² segundo informações oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas.

A economia do Município se alicerça nas atividades agrícolas, bem como do turismo, haja vista belezas naturais existentes na região, dentre as quais aquela conhecida como Pedra Branca, localidade que recebe visitas de turistas e cientistas interessados na biota da região e que se encontra à, aproximadamente, 1.800 metros de

altitude acima do nível do mar.

Ocorre que o Município em discussão também possui diversas empresas que atuam em atividades mineradoras, devido à riqueza minerais existente em seu solo e que, ato contínuo, confrontam os interesses ambientais e turísticos da cidade.

O motivo para a criação da Área de Proteção Ambiental apontada foi o interesse na preservação do meio ambiente. Logo, a pedra angular para sua criação foi a visão de seus idealizadores da possibilidade de nascimento de uma região sustentável, sadia, equilibrada, que considera, em decorrência, as questões sociais, ambientais e econômicas, abalizada na Constituição Federal de 1988, que diz em seu artigo 225:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

A Lei Municipal nº 1.973, de Caldas-MG, cita como objetivos do Município, ao criar a Área de Proteção Ambiental, todos aqueles contidos em seu artigo 2º, que são:

- I. a conservação do patrimônio natural, cultural e arquitetônico da região, visando a melhoria da qualidade de vida da população e a proteção dos ecossistemas regionais;
- II. a proteção dos mananciais hídricos utilizados ou com possibilidade de utilização para abastecimento público, notadamente as bacias de contribuição do Ribeirão dos Bugres e do Rio Verde;
- III. preservar, proteger e restabelecer os corredores ecológicos a fim de garantir o fluxo de genes e o movimento da biota.
- IV. o controle das pressões urbanizadoras e das atividades agrícolas, industriais e minerárias compatibilizando as atividades econômicas e sociais com a conservação dos recursos naturais, com base no desenvolvimento sustentável;
- V. garantir a conservação de expressivos remanescentes de Matas, inclusive, de mata Atlântica e a manutenção da sua biodiversidade;

- VI. promover a melhoria da qualidade de vida das populações humanas;
- VII. manter o caráter rural da região e incentivar ao reconhecimento de Reservas Particulares e/ou Patrimônio Natural (RPPN) junto aos proprietários dos imóveis;
- VIII. promover o desenvolvimento sustentável das comunidades ali existentes;
- IX. fomentar o turismo ecológico; e
- X. fomentar a educação ambiental, extensão rural, saneamento básico e a pesquisa científica. (CALDAS, 2006)

Ocorre que a Lei, ao vislumbrar estes objetivos específicos, além de regulamentar a utilização do solo com a criação de regramento próprio para a região, estabeleceu novos requisitos para a manutenção de atividades extrativistas e exploratórias.

Em decorrência, o Município enfrentou a questão de sua competência legislativa, prevista constitucionalmente, perante o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

Em ação judicial proposta pelo conglomerado de empresas mineradoras situadas no Município, foi afirmado que o ente municipal, ao criar a Área de Proteção de Ambiental, através da lei própria, extrapolou a competência legislativa que lhe era atribuída, tornando a legislação municipal inconstitucional.

Em relatório elaborado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, na Arguição de Inconstitucionalidade nº 1.0103.09.010174-4/004, foram elencados os motivos, explanados pelos autores de referida ação judicial, pelos quais se levou ao plenário a matéria e por quais motivos teria o Município de Caldas-MG extrapolado sua competência, vejam:

Aduziram que seria inconstitucional o ato de criação da APA em virtude do descumprimento dos procedimentos previstos na Lei Federal nº 9.985/2000, art. 22, regulamentada neste ponto pelos arts. 2º a 4º do Decreto Federal nº 4.340/2002, que exigem “estudos técnicos e de consulta pública”; que os arts. 7º, inciso V, 8º, inciso VII, 9º inciso IV, 10, incisos IX e 51, caput e §§ 1º e 2º da Lei 1.973/2006

seriam inconstitucionais, por desbordarem da competência Municipal, já que impedem o exercício da atividade de lavra minerária, de competência privativa da União e cujos recursos integram seu universo patrimonial e estão disciplinados em legislações específicas; que há também inconstitucionalidade na exigência de que atividades em funcionamento firmem termo de ajustamento de conduta com órgãos públicos e o Ministério Público; que a atribuição à APA de regime próprio das Unidades de Conservação do Grupo de Proteção Integral, foge da regra geral estabelecida no âmbito da competência concorrente; que segundo o art. 15, §2º da Lei Federal nº9.985/2000, na APA podem apenas ser definidas normas e restrições para a utilização da propriedade privada, desde que respeitados os limites constitucionais, o que não admite a proibição integral de que determinada atividade seja nela desenvolvida; que é contrário ao sistema estabelecido a proibição da atividade de mineração em toda a extensão da APA, com exceção dos empreendimentos já instalados e com licença ambiental de operação e da instituição de uma zona de amortecimento para a APA e, por fim, inconstitucional a exigência de que sejam objeto de procedimento licenciatório no âmbito da Municipalidade as atividades de pesquisa e lavra minerária, conforme o art. 14 da Lei Municipal nº1.973/2006. (MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça, 2009).

As argumentações apresentadas foram no sentido de que, ao criar a lei em mote, o Município extrapolou sua competência legislativa prevista constitucionalmente, por tratar de assunto que competiria exclusivamente à União, além de exigir procedimentos desnecessários ao exercício das atividades minerárias.

Importante destacar os pontos discutidos em referida lide, com o fito de explicar quais normas seriam ou não inconstitucionais, sendo que a legislação municipal em questão traz os seguintes artigos e que foram, consequentemente, levados ao julgamento:

Art. 7º – Serão observadas as seguintes diretrizes para a Z. AMB – Zona de Conservação Ambiental:

(...)

V – proibir qualquer atividade de mineração ou industriais potencialmente poluidoras.

(...)

Art. 8º – Serão observadas as seguintes diretrizes gerais para as Z. HIDRI – Zona de Conservação hídrica:

(...)

VII – Proibir qualquer atividade de mineração ou industriais potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água e de provocar assoreamento das coleções hídricas;

(...)

Art. 9º Serão observadas as seguintes diretrizes gerais para a Z. AGRO – Zona de Uso Agropecuário:

(...)

IV- proibir qualquer atividade de mineração ou industriais potencialmente poluidoras ou de qualquer outro exercício de atividades capazes de provocar erosão ou assoreamento das coleções hídricas;

(...)

Art. 10 – Serão observadas as seguintes diretrizes para a Z. TUR – Zona de uso turístico:

(...)

IX – Não permitir exploração mineral ou industriais potencialmente poluidores.

(...)

Art. 51 – Fica proibida a atividade de mineração em toda a extensão da APA municipal, com exceção das já instaladas e com as devidas licenças de operação.

§1º Todos os empreendimentos já instalados e devidamente licenciados, pelo órgão Estadual de Meio Ambiente (FEAM) e pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), desta área deverão passar pela análise de controle ambiental dos órgãos competentes, inclusive municipal, e após pareceres técnicos, firmarão Termo de Ajustamento de Conduta com a SEMAMA, Conselho Gestor da APA e Ministério Público da Comarca de Caldas/MG, de que obedecerão e acatarão os critérios específicos constantes desta lei e demais legislação vigente.

§2º – É imprescindível que nos Termos de Ajustamento de Conduta, mencionado no parágrafo anterior, seja fixado uma caução com a finalidade de garantir e salvaguardar que o EIA/RIMA, PCA, RCA ou PRAD será cumprido e que os danos ambientais provocados serão recuperados.

(CALDAS, 2006).

Porém, para tratar do tema em escopo, urge embrenhar-se na matéria que aborda o Sistema Nacional de Unidades de Conservação instituído pela Lei Federal nº 9.985/2000 e que, por conseguinte, regulamentou o parágrafo primeiro do art. 225 da Constituição Federal.

2.1. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

Conforme ensinamentos de Fabiano Melo Gonçalves de Oliveira, temos que:

Entre os espaços territoriais ambientalmente protegidos destacam-se sem dúvida as unidades de conservação, delimitações de áreas que devem ser especialmente protegidas, com um regime jurídico específico de proteção e administração, de acordo com as características de cada unidade. (OLIVEIRA, 2014, p. 326).

O art. 225 da Constituição Federal, em seu §1º, inciso III, ao tratar do direito à preservação ambiental, diz:

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

(BRASIL, 1988).

Referida norma constitucional direciona o Poder Público à proteção do meio ambiente e, conseqüentemente, a Lei nº 9.985/2000 sistematiza e cria as unidades de conservação, que se dividem em dois grupos, sendo elas: as de proteção integral e as de uso sustentável.

A distinção entre estes dois grupos de unidades de conservação dá-se pela observação de seus objetivos específicos, ou seja, a preservação ou a conservação ambiental.

É importante salientar que no contexto ambiental preservar significa proteger de forma integral, inadmitindo intervenções antrópicas no meio ambiente, com o fito de resguardar a biodiversidade e a perenidade ambiental.

Por outro lado, no que dizer respeito à conservação, esta consiste na possibilidade de se utilizar racionalmente os recursos naturais, compatibilizando a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos, ou seja, visando os alicerces da sustentabilidade.

De toda sorte, as unidades de conservação, com a observação destes conceitos, são divididas em unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável.

Nesse sentido, para fins de delimitação deste artigo científico, consta-se que as Áreas de Proteção Ambiental encontram-se listadas dentre as unidades de uso sustentável, objeto do presente estudo.

A Lei nº 9.985/2000, no bojo do artigo 14, estabelece dentro da categoria de unidades de conservação o grupo das unidades de uso sustentável, sendo elas:

- I – Área de Proteção Ambiental;
- II – Área de Relevante Interesse Ecológico;
- III – Floresta Nacional;
- IV – Reserva Extrativista;
- V – Reserva de Fauna;
- VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e
- VII – Reserva Particular do Patrimônio Natural. (BRASIL, 2000).

Especificamente sobre as Áreas de Proteção Ambiental, sabe-se que a matéria foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei Federal nº 6.902 de 27 de abril de 1981, que assim dispõe

em seu artigo 8º:

O Poder Executivo, quando houver relevante interesse público, poderá declarar determinadas áreas do Território Nacional como de interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais.

(BRASIL, 1981).

Ao contrário do que trata e cuida uma unidade de conservação, com o fito de proteção integral, a Área de Proteção Ambiental admite a intervenção antrópica, tanto é assim, que a lei reconheceu a necessidade de resguardar os interesses de indivíduos que se encontram nas localidades eventualmente acolhidas como Áreas de Proteção Ambiental.

Sobre o assunto, discorre o doutrinador Paulo de Bessa Antunes ao analisar o disposto na Lei 6.902/81:

Não é difícil perceber que, nos termos daquela lei, as Áreas de Proteção Ambiental eram unidades de conservação estabelecidas em regiões que já se encontravam habitantes. Em realidade, a instituição de uma Área de Proteção Ambiental (APA) tem como um de seus objetivos precípuos o de assegurar o bem-estar das populações humanas que nela habitavam. Tal bem-estar deve ser conjugado, evidentemente, com o aprimoramento das condições ambientais existentes no interior da APA. Bem se vê, portanto, que as Áreas de Preservação Ambiental são consideradas espaços protegidos que, não obstante a ampla proteção legal que lhes são atribuídas, não se constituem em áreas intocáveis (ANTUNES, 2011, p. 676).

Destaca-se que tal entendimento coaduna com a Lei nº 9.985/2000 quando esta trata de conceituar a Área de Proteção Ambiental, em seu artigo 15:

A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos

recursos naturais. (BRASIL, 2000).

Superadas as conceituações, faz-se necessário averiguar em quais localidades podem ser instituídas estas unidades.

Pontua-se que a criação de uma unidade de conservação, incluindo Áreas de Proteção Ambiental, precede de estudos técnicos e consulta pública sobre sua localização, dimensão e limites de área, conforme estabelece o artigo 22, §2º, da Lei nº 9.985/2000.

Conforme estabelecido na legislação acima indicada, as Áreas de Proteção Ambiental podem ser integradas por terras públicas e privadas, pelo que, o órgão gestor da unidade pode, respeitando as normas constitucionais que tratam da propriedade privada, criar restrições para sua utilização.

Entretanto, a questão concernente à criação destas áreas, principalmente quando geram conflitos com interesses particulares, uma vez que poderão estabelecer-se em áreas privadas, conduz ao questionamento quanto à competência legislativa para sua criação.

Em princípio, ordinariamente, a legislação aduz que a unidade de conservação será criada por ato do Poder Público, através de lei ou decreto do chefe do Poder Executivo.

Todavia, ao tratar da competência legislativa para a criação de uma Área de Proteção Ambiental, este trabalho científico visa pormenorizar a questão no âmbito municipal.

2.2. COMPETÊNCIA LEGIFERANTE DOS MUNICÍPIOS

No que dizer respeito a competência legislativa formal ou legiferante, ou seja, a capacidade de criar leis, na seara ambiental, ocorre discussão quanto à competência legislativa concorrente, insculpida no art. 24 da Constituição Federal.

Urge estabelecer que o art. 23 da Constituição Federal distribuiu a competência material comum aos Estados, Municípios, Distrito Federal e União.

Expressamente citado no artigo supra, os Municípios, juntamente com os demais entes da federação, possuem competência comum para:

I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. (BRASIL, 1988).

Doravante, nos termos da doutrina, a competência comum estabelecida neste artigo da Constituição Federal é de natureza administrativa, ou seja, a que denota e conduz a atuação político-administrativa de cada ente da federação, não permitindo ser confundido com aquela competência do art. 24 da Constituição Federal, que se

traduz na competência de criar leis (OLIVEIRA, 2014, p. 64).

O art. 24 da Constituição Federal estabelece a competência legislativa concorrente cabível à União, aos Estados e ao Distrito Federal.

Ao tratar deste tipo de competência, ou seja, legislativa, expressamente neste artigo a Constituição Federal de 1988 não incluiu os Municípios no rol dos legitimados para legislar, concorrentemente, em matérias como, por exemplo, o meio ambiente.

Embora notável a ausência dos Municípios neste rol, o legislador constituinte tratou de contemplar a competência legislativa municipal no artigo 30 da Constituição Federal, nestes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

É importante discernir que, em matéria ambiental, compete à União editar as normas gerais e, aos Estados, normas suplementares,

conforme estatui os parágrafos 1º e 2º do artigo 24 da Constituição Federal e, ato contínuo, segundo a previsão constitucional acima indicada, aos Municípios cabe suplementar a legislação Federal e Estadual no que couber.

Nos ensinamentos do doutrinador Paulo Afonso Leme Machado, “suplementa-se uma norma jurídica não somente para preencher vazios, mas também para aperfeiçoá-la ou completá-la” (MACHADO, 2007, p. 227).

Em decorrência, emerge a autonomia dos Municípios para editar legislação própria, conforme ensina Eduardo Lima de Matos:

É fundamental observar o Município antes e depois de 1988, ou seja, entender a intensidade da alteração constitucional dessa pessoa jurídica de direito público. A carta Magna de 1988 veio realmente consagrar um momento histórico do país, quando ficou assegurado a autonomia municipal e a integração do Município à Federação, tanto que alguns doutrinadores chamam-na de Constituição Municipalista (MATOS, 2001, p. 113).

O doutrinador e professor Paulo Bonavides, ao tratar do assunto, afirma:

As prescrições do novo estatuto fundamental de 1988 a respeito da autonomia municipal configuram indubitavelmente o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história (BO-NAVIDES, 1996, 311).

Perante esta singela análise sobre a competência legislativa dos Municípios, possível o deslinde da problemática levada ao conhecimento da Corte Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

2.3. JULGAMENTO DA ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

O julgamento realizado pela Corte Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, vislumbrando autonomia municipal, permitiu a resolução da lide, sendo que o desembargador daquele Tribunal, Geraldo Augusto, em seu voto, aludiu:

Ao contrário do que ora se aponta, não se evidencia o alegado vício de inconstitucionalidade na lei por alegada invasão de competência da esfera federal; mas de questão de política pública que se insere na competência Municipal.

(MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça, 2009).

Conforme ensinamentos adquiridos através da doutrina *Direito, políticas públicas e sustentabilidade: temas atuais*, de Elisabete Maniglia (organizadora), tem-se que:

As políticas públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público, buscando sempre atender às demandas ou expectativas da sociedade (MANIGLIA, 2011, p. 38).

No mesmo rumo, a doutrina em destaque ressalta que o chamado bem-estar da sociedade é definido pelos governantes, podendo a sociedade se expressar através de seus representantes, para que haja a atuação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com o fito de acolher as demandas inerentes à sociedade. (MANIGLIA, 2011, p. 39).

Para elucidar o tema concernente ao bem-estar social no âmbito do município, bem como a competência deste para atender os interesses locais, Celso Ribeiro Bastos afirma:

Cairá, pois, na competência municipal tudo aquilo que for de seu interesse local. É evidente que não se trata de um interesse exclusivo, visto que qualquer matéria que afete uma dada comuna findará de qualquer maneira, mais ou menos direta, por repercutir nos interesses da comunidade nacional. Interesse exclusivamente municipal é inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica: sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte do todo acresce a este próprio todo. Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais. (BASTOS, 1989, p. 277).

Nos termos do julgamento proferido pela Corte Especial, não se evidenciou invasão de competência legislativa quando se estabeleceu

requisitos, na lei municipal, para a atuação de empresas mineradoras na Área de Proteção Ambiental, conforme segue:

Não há que se falar, outrossim, em invasão de competência da União, pelo Município, para legislar sobre jazidas, minas ou outros recursos minerais, porque efetivamente não legislou sobre o assunto, mas sobre meio ambiente, matéria afeta à competência concorrente e também aquela que se refere a interesses locais. (MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça, 2009).

Nesse sentido, é o ensinamento de Jair Eduardo Santana:

Se o Município possui competência legislativa para suplementar legislação nacional e estadual, é claro que esta normação poderá se desenvolver “quando isso couber”. E segundo pensamos, caberá a legisla  o ambiental do Município não somente em caso de espaço normativo não preenchido, mas sobretudo quando a legisla  o ambiental existente não seja justificável ante a realidade local. Com tal interpreta  o estamos dando ao Município a dimensão que ele realmente desfruta da Lei Maior. (SANTANA, 1998, p. 142).

Na decisão proferida, o desembargado Almeida Melo complementou:

Tem-se que a legisla  o em análise foi editada no exercício da competência legislativa suplementar conferida aos Municípios, nos termos do art. 30, incisos I (legislar sobre assuntos de interesse local) e II (suplementar a legisla  o federal e estadual no que couber), c/c art. 24, inciso VI (defesa do solo e dos recursos naturais, prote  o do meio ambiente e controle da polui  o), da Constitui  o da República. (MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça, 2009).

Frente todos os argumentos apresentados sobre a matéria, contudo, vislumbrou-se, tão somente, a inconstitucionalidade da parte do dispositivo que tratava da obriga  o inerente    necessidade de celebra  o de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) junto aos órgãos ambientais e presta  o de cau  o, que ditava a legisla  o Municipal de Caldas em seu art. 51, parágrafos 1   e 2  , nestes termos:

Assim, não se evidencia inconstitucionalidade nos dispositivos da Lei Municipal n   1.973/2006 contidos nos artigos 7  , V, 8  , VII, 9  , IV e 10, IX e caput do art. 51, da Lei Municipal de Caldas. Entretanto,

o mesmo não se pode concluir em relação ao disposto no §1º do art. 51, da mesma Lei Municipal nº 1.973/2006, na parte em que impõe a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta e, por consequência, no §2º, que estabelece o dever de prestar caução no caso de celebração do Termo de Ajustamento de Conduta. Tais disposições imperativas implicam em indevida ingerência na independência e autonomia do Ministério Público e, ainda, caracterizam ofensa ao princípio da autonomia da vontade incerto no direito fundamental à liberdade, já que não se pode obrigar ninguém à formalizar eventual ajuste de conduta. (MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça, 2009).

Com isso, a ação judicial que tramitou pelo Judiciário mineiro teve como deslinde o julgamento de constitucionalidade de quase a totalidade da legislação municipal, com exceção ao artigo acima indicado, pelo que a Ementa do julgado foi assim elaborada:

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE – AMBIENTAL – UNIDADE DE CONSERVAÇÃO CRIADA NO MUNICÍPIO DE CALDAS – LEGISLAÇÃO MUNICIPAL COM REGRA MAIS PROTETIVA QUE A FEDERAL – POSSIBILIDADE. A Lei Federal nº 9.985/2006 permite o estabelecimento de restrições à exploração de atividades de uso sustentável dentro das Unidades de Conservação, de modo que não há óbices para que no âmbito de suas necessidades específicas, diante das peculiaridades locais e da própria área a ser protegida, possa a legislação Municipal trazer e tratar dessas restrições, ampliando-as para trazer regra mais protetiva àquela Unidade de Conservação criada no âmbito do seu território municipal. (MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça, 2009).

Em que pese a ausência de apreciação da matéria no bojo da ação judicial citada, pelo Supremo Tribunal Federal, a jurisprudência estabelecida no Tribunal de Justiça de Minas Gerais é bastante para delimitar o meio de sua atuação, estabelecendo precedente significativo para julgamentos de lides que versem sobre assuntos semelhantes, reconhecendo, por fim, a competência legislativa dos entes municipais.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Empreender em busca de um meio ambiente sadio e equilibrado é fundamental, assim como os direitos e garantias previstos

na Constituição Cidadã.

Hoje não há mais espaço para se conceber uma sociedade com visões limitadas quanto à importância do meio ambiente e dos recursos naturais, renováveis ou não, que, disponíveis atualmente, podem, em pouco tempo, tornar-se insuficientes, o que acarretaria no declínio da qualidade de vida e na falência da coletividade.

Ações salutaras que visam a sustentabilidade, ou seja, permite-se a exploração, mas não a degradação do biótopo, devem ser colocadas em destaque em debates sociais, políticos e, também, judiciais.

Nesse raciocínio, vislumbra-se a possibilidade de permitir que cada Município, dentro de suas peculiaridades, estabeleça regramento próprio quando legislar no sentido de proteger o meio ambiente.

O presente estudo de pesquisa científica conveio para corroborar, além da importância atribuída aos Municípios perante a Lei Maior, também o alcance da competência legislativa municipal quanto à possibilidade de criação de Áreas de Proteção Ambiental em propriedades públicas e particulares, sobre os quais se definem requisitos específicos para a exploração da área em questão ou até mesmo criar impedimentos para sua exploração.

A pesquisa e incremento do tema quanto à competência municipal legislativa, no que dedilha a possibilidade de criação de Áreas de Proteção Ambiental local, em propriedades públicas e privadas, frente às interferências do Estado e da União, bem como de interesses particulares, concomitantemente com a análise em esfera global quanto aos interesses difusos e coletivos, justificou-se por dois motivos.

Primeiramente, pelo fato de Municípios e municípios possuírem maior capacidade de identificar as necessidades diretas da população em relação ao meio ambiente local; por outro lado, pela necessária busca do desenvolvimento econômico-social que, por vezes, geram embates e conflitos de interesses.

De tal modo, de frente a análise judicial realizada, urge destacar que diante do Tribunal de Justiça de Minas Gerais os interesses

estritamente econômicos não influenciaram a decisão proferida, tanto na matéria de competência de elaboração de leis específicas quanto na criação de Áreas de Proteção Ambiental pelo Poder Legislativo do Município de Caldas-MG, pelo que se abrigou o meio ambiente com os méritos necessários.

A relevância do tema é patente, haja vista a possibilidade de criação de requisitos específicos, pelos Municípios, que visem à proteção de áreas de relevante interesse local e, no mesmo rumo, permitir maior controle sobre danos ambientais e manejo em áreas que poderão, convenientemente, ser usadas de modo sustentável.

Por fim, com a elaboração deste estudo científico, foi possível inferir e demonstrar que os municípios podem criar mais Áreas de Proteção Ambiental, com o respaldo de que a competência, para a elaboração de regramento próprio, não será extrapolada, possibilitando garantir a litude de suas legislações, em respeito, primordialmente, à Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 13. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- BASTOS, Celso Ribeiro, *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1989.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 6. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1996.
- BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: DF, Congresso Nacional, 1988.
- BRASIL. *Lei Federal nº 6.902/81*. Brasília: DF, Congresso Nacional, 1981.
- BRASIL. *Lei Federal nº 9.985/00*. Brasília: DF, Congresso Nacional, 2000.
- CALDAS. *Lei Municipal nº 1.973/06*. Caldas: MG, Câmara Municipal, 2006.
- CÂMARA Municipal de Caldas-MG. *Leis*. Disponível em: http://www.camaracaldas.mg.gov.br/cont_pag12.asp?pag=106. Acesso em: 28 de abril de 2015.
- INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Brasília, 2015, Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/apps/mapa/>. Acesso em: 12 de maio de 2015.
- INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Brasília, 2015, Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/area.php?nome=caldas&>

codigo =&submit.x=0&submit.y=0. Acesso em: 12 de maio de 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 15^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MANIGLIA, Elisabete. *Direito, políticas públicas e sustentabilidade: temas atuais*. Elisabete Maniglia (organizadora). São Paulo: UNESP, 2011.

MATOS, Eduardo Lima de. *Autonomia municipal e meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MINAS GERAIS. Corte Especial do Tribunal de Justiça. *Arguição de Inconstitucionalidade nº 1.0103.09.010174-4/004*. 2009. Disponível em: http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/pro_c_complemento2.jsp?listaProcessos=10103090101744004. Acesso em: 27 de abril de 2015.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. *Manual de direito ambiental*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

SANTANA, Jair Eduardo. *Competências legislativas municipais*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

MODELO CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E OS INSTRUMENTOS DE CONSERVAÇÃO E USO SUSTENTÁVEL DO CERRADO

Bruna de Oliveira Sousa Moreira¹

1. INTRODUÇÃO

O Brasil se destaca por sua vasta biodiversidade de fauna e flora, sendo a maior do planeta. Os avanços da modernidade modificam incessantemente a comunidade, ocorrendo então, a produção em massa e por conseguinte eleva o uso dos recursos naturais que estão se tornando mais escassos e que direta e indiretamente implica a diversidade biológica.

Para tanto, é exposto uma emblemática que em nossa Constituição Federal de 1988 traz em seu artigo 225 o plano de preservação, conservação e uso consciente do meio ambiente para assegurar a sua proteção, e em seu parágrafo quarto dispõe sobre os biomas que são considerados patrimônio nacional, excluindo-se desse o rol o Cerrado e a Caatinga.

Desta forma, atenta-se aos recursos naturais do bioma Cerrado que estava sendo explorado de forma indevida e inconsequente, desprezando os problemas futuros que esta ação humana poderia resultar.

A problematização ora proposta se estrutura na existência de unidades de conservação e dispositivos legais como meio de

¹ Advogada, graduada pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. E-mail: advbrunasou-sa@gmail.com.

preservar os recursos naturais disponíveis, visto que as UC's são a esperança para o futuro ambiental e para o da humanidade junto com meios legais impostos a toda sociedade como forma de proteger e resguardar o bioma.

Porquanto, a pesquisa explorar-se-á sobre a sustentabilidade do Cerrado, bem como identificará este bioma e suas peculiaridades. Será analisado o valor da sustentabilidade para o meio ambiente, como para o futuro da humanidade, pois a preservação ambiental e sua conservação de maneiras sustentáveis são imprescindíveis para manutenção de toda a vida existente, bem como reconhecer a importância que as famílias e os povos tradicionais acarretam ao equilíbrio deste biosistema.

Logo, a sustentabilidade está associada ao avanço econômico sem acometer o meio ambiente, manipulando os recursos naturais de maneira equilibrada para que possam ser ainda utilizados pelas gerações futuras.

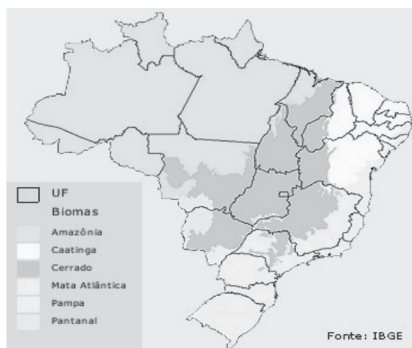
2. O BIOMA CERRADO

Os recursos naturais são fundamentais para a sobrevivência humana e, é possível perceber que com o grande número populacional do mundo a necessidade da utilização dos recursos naturais veio num compasso progressivo. Assim surge a preocupação ambiental, pois é notório que a preservação do meio ambiente e sua conservação são primordiais para manutenção e equilíbrio de toda a vida existente no planeta como também para o venturo da humanidade.

O bioma Cerrado é reconhecido como o ecossistema mais rico do mundo e o segundo maior da América do Sul, sua extensão corresponde a 22% do território nacional, o que equivale a 2.036.448 km², e possui as nascentes das três maiores bacias hidrográficas da América do Sul (Amazônica/Tocantins, São Francisco e Prata), favorecendo sua biodiversidade. A sua área está sobre Estados de Goiás, Distrito Federal, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais,

Bahia, Maranhão, Piauí, Rondônia, Paraná e São Paulo.

Figura1: Distribuição Espacial de Biomas Brasileiros



Fonte: IBGE

O Cerrado, depois da Mata Atlântica, foi o que mais sofreu com as alterações devido a ação humana, pois este bioma é visto como uma grande área de exploração agrícola e agropecuária, o que resulta no esgotamento dos recursos naturais da região, já que vem sendo degradado pela expansão da fronteira agrícola brasileira. Além disso, há a exploração predatória de sua madeira para a produção de carvão.

Este ecossistema apresenta grandiosa abundância de espécies endêmicas, porém sobre grande perda de ambiente. Com dados obtidos através do site do Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2018), pode-se ressaltar que o Cerrado brasileiro acolhe 11.627 espécies de plantas nativas já catalogadas, cerca de 837 espécies de avifauna, 180 espécies de répteis (endêmicos 17%), 150 espécies de anfíbios (endêmicos 28%), 1200 espécies de peixes, 199 espécies de mamíferos são conhecidos, 23% dos cupins tropicais, 35% das abelhas e 13% das borboletas.

Apesar desses dados, inúmeras espécies de animais e plantas estão ameaçados de extinção, pois contabiliza que pelo menos 137 espécies de animais correm o risco de extinção e 20% de espécies nativas e endêmicas não estão em áreas de proteção (MMA, 2018).

2.1. A SUSTENTABILIDADE PARA CONSERVAÇÃO AMBIENTAL

A palavra sustentabilidade tem forte conotação valorativa: reflete mais uma expressão dos desejos e valores de quem a exprime do que algo concreto, de aceitação geral. Por isso mesmo, as definições correntes de desenvolvimento sustentável são vagas e amplas o suficiente para poder encampar o máximo de condições que se possa requerer do processo de desenvolvimento.

A sustentabilidade está associada ao desenvolvimento econômico e material sem agredir o meio ambiente, utilizando os recursos naturais de forma sensata para que eles se conservem no futuro, ou seja, visam à própria sobrevivência no planeta. Como princípio deve ser ponderado a utilização de fontes energéticas que sejam renováveis, em detrimento das não renováveis. Neste sentido, Milaré (2004, p.52) em sua obra define que:

O meio ambiente, que é patrimônio não só desta geração, mas também das gerações futuras, precisa ser considerado. Ou seja, é preciso crescer, sim, todavia de maneira planejada e sustentável, com vistas a assegurar a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção da qualidade ambiental. Isto é condição para que o progresso se concretize em função de todos os homens e não à custa do mundo natural e da própria humanidade, que, com ele está ameaçada pelos interesses de uma minoria.

No confronto com a opção de crescer e no processo de impor inevitável desgaste ao estoque de recursos naturais, ou conservar o meio ambiente, o crescimento sustentável provê os dois: crescimento com conservação; e assim se qualifica como um objetivo social eticamente legítimo.

Desde meados dos anos 80 anos pôde-se deparar com desenvolvimento tecnológico, os impactos da agricultura moderna, destruição de florestas tropicais, e todo ato que de forma direta ou indireta possa atingir o meio ambiente questiona-se até que ponto os recursos naturais suportariam o ritmo desse crescimento econômico imprimido pelo chamado “desenvolvimento”.

Então, consolidava-se um novo ideal: a sustentabilidade. No ano de 1987, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento publicava o Relatório de Brundtland, como ficou conhecido, porém intitulado como Nosso Futuro Comum, que objetivava o ideal de um desenvolvimento sustentável.

Neste documento o conceito de desenvolvimento sustentável é concebido como: “O desenvolvimento sustentável é aquele que satisfaz as necessidades da geração presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras em satisfazer as suas necessidades”. A partir daí outros conceitos foram surgindo.

Deste modo, as práticas de sustentabilidade ambiental vêm conquistando o mundo ainda de maneira progressiva, com suas formas inovadoras de minimizar o impacto da ação humana no meio ambiente.

Os benefícios de adotar ações de sustentabilidade garantem a médio e longo prazo boas condições em nosso *habitat* (planeta Terra), para as diversas formas de vida. Inclusive, assegura os recursos naturais para as próximas gerações, proporcionando a manutenção dos oceanos, lagos, rios, matas, florestas garantindo uma boa qualidade de vida para as futuras gerações.

2.3. SUSTENTABILIDADE DO CERRADO

A sustentabilidade é um anseio sistemático que se faz principalmente pela ação, mas também pela constante busca entre a preservação do ecossistema com o desenvolvimento econômico.

Segundo Cunha (1994), dentro do conceito de desenvolvimento sustentável, quatro aspectos estão relacionados entre si: a eficiência técnica, a sustentabilidade econômica, a estabilidade social e a coerência ecológica.

Essa dimensão técnica está relacionada com a produtividade dos recursos naturais, que são indispensáveis para compatibilizar a conservação da natureza com o aumento da produção. E para a sustentabilidade da agricultura nos cerrados requer a análise de alguns

problemas: o comportamento dos rendimentos físicos da terra, as possibilidades da produtividade da terra, as possibilidades oferecidas pela tecnologia para reparar danos e a capacidade das instituições de pesquisa de responder aos desafios da sustentabilidade.

Outra dimensão da sustentabilidade do desenvolvimento é a estabilidade social, pois é um aspecto importante quando se analisa uma região de expansão da fronteira agrícola como é o caso dos cerrados.

A expansão da fronteira agropecuária junto com os fatores construção de barragens e estradas, mineração, agrotóxicos e crescimento urbano, ameaçam a integridade do biossistema e recursos naturais renováveis do Cerrado. Devido a esses e outros fatores, 1,5% do Cerrado está protegido por lei através de unidades de conservação que será estudado mais adiante.

Nesse sentido de conscientização e preocupação com o futuro da humanidade o Princípio n. 1 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 dispõe, “Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”.

Assim, o princípio do desenvolvimento sustentável tem por finalidade a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, assegurando uma relação entre o homem e o meio ambiente inclusive para a posteridade.

Embora o Cerrado apresente uma grande riqueza de sua fauna e flora, o desenvolvimento sustentável neste bioma é um grande desafio, pois a explicação dessa oposição reside no fato da população e dos empresários agrícolas da região desconhecerem o potencial comercial de sua vegetação, animais e frutos.

Isso ocorre porque privilegiam produtos como a soja, arroz e pecuária, que não são nativas da região e esquecem de suas características específicas como o pequi e cagaita e animais como a ema e a capivara tendo todos alta capacidade comercial. Desse modo, o

ecossistema foi degradado durante anos resultando em ameaça de extinção de várias espécies de animais e plantas.

Entretanto, o Cerrado possui um grande potencial de utilização quando se fala do uso sustentável, pois existem boas possibilidades de se desenvolver atividades econômicas sustentáveis. Deve-se, portanto, incentivar essas práticas a exemplo do manejo de animais silvestres, ecoturismo, extração de plantas medicinais, de frutas nativas, entre outras. Essas iniciativas produzem renda, dá melhor condições de vida a população e o principal que é preservar o Cerrado.

Mas, o que ainda acontece com esse bioma que é a exploração desordenada causada pelo homem, traz grande preocupação, e para tanto precisava repensar sobre a preservação da fauna e flora desse ecossistema.

Com essa questão, discutia sobre o entendimento de contar com a conservação e uso sustentável, poderia ser a diferença entre o Cerrado ser tratado como uma área de exploração desordenada ou ser um território de grande importância social, econômica e ambiental, merecendo as políticas públicas voltadas para suas necessidades e carências. Mas a simples existência de programas para o bioma não seriam suficientes para lidar com complexidade dos fatores envolvidos.

Para que sejam garantidos o uso racional, sustentável e a preservação dos recursos naturais renováveis do Cerrado precisa-se consolidar e divulgar os conhecimentos sobre a estrutura e funcionamento deste ecossistema inclusive seu comportamento em face de fatores impactantes. O Cerrado precisa ser manejado não apenas como substrato, tanto para preservar seu rico patrimônio genético quanto para viabilizar uma exploração sustentável de seus recursos.

3. PROGRAMA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO E USO SUSTENTÁVEL DO BIOMA CERRADO – PROGRAMA CERRADO SUSTENTÁVEL – DECRETO 5.577/2005

A Constituição da República é a principal fonte formal do

Direito Ambiental, pois todas as referências ao meio ambiente e à sua proteção demonstram que tem essência de um “direito constitucional”.

Desta maneira a Carta Magna em seu artigo 225, tem por tema constitucional de proteção ao meio ambiente e é nele que está caracterizada este amparo, como um elemento de junção entre a ordem econômica e os direitos individuais. Porém, no parágrafo 4 do referido artigo versa sobre os biomas que são tratados como patrimônio nacional, sendo omissa quanto ao bioma Cerrado, resultando na falta de regulamentação para assegurar sua proteção.

À vista disso, em novembro de 2005 entrou em vigor o Decreto nº 5.577 Programa Nacional de Conservação e Uso Sustentável do Bioma Cerrado – Programa Cerrado Sustentável com objetivo principal de regulamentar sobre a sua restauração, conservação, recuperação, uso sustentável de seu ecossistema e o reconhecimento e valorização de suas populações tradicionais, como buscar condições para converter os impactos negativos ambientais causados pela ocupação do Cerrado.

As áreas privilegiadas para atuação do Programa são os territórios de comunidades tradicionais, quilombolas e indígenas, seu entorno e as áreas comprovadas por seu potencial econômico ou social sustentável, as áreas de valor estratégico para a conservação dos recursos naturais, as regiões com problemas decorrentes de práticas prejudiciais ao manejo ambiental e zona de expansão da fronteira agrícola e as áreas prioritárias para conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira.

O funcionamento do Programa reúne ações que estão divididas em onze componentes de acordo com sua relevância sendo que cinco prevalece sobre sua precisão e temática e os outros seis acerca de sua estrutura e a natureza transversal. Essas ações estão estruturadas em duas ações, a saber:

Tabela 1. Ações Programáticas

AÇÕES TEMÁTICAS:
Componente 1. Conservação da biodiversidade
Componente 2. Uso sustentável da biodiversidade
Componente 3. Gestão dos recursos hídricos
Componente 4. Comunidades tradicionais e agricultores familiares
Componente 5. Sustentabilidade da agricultura, pecuária e silvicultura
AÇÕES TRANSVERSAIS
Componente 6. Conhecimento e informação
Componente 7. Monitoramento e controle
Componente 8. Legislação
Componente 9. Instrumentos econômicos
Componente 10. Planejamento integrado
Componente 11. Fortalecimento institucional

Fonte: Ministério do Meio Ambiente

É de grande valia ressaltar que os problemas ambientais e sociais envolvem sentidos físicos, econômicos, políticos, sociais e culturais, e para a solução dessas adversidades abarcam não apenas órgãos governamentais, mas também toda comunidade local, organizações não governamentais, empresários e inclusive agricultura familiar.

Constata-se que os recursos ambientais não são finitos, tornando-se inaceitável que as atividades econômicas continuem se desenvolvendo ignorando estes fatos. Desta maneira, busca-se o equilíbrio entre a economia e o meio ambiente, permitindo o desenvolvimento econômico, mas de maneira sustentável e controlada.

Diante todo o exposto o Programa Nacional de Conservação e Uso Sustentável do Bioma Cerrado – Programa Cerrado Sustentável almeja que a partir de iniciativas de proteção e restauração do meio ambiente que já foi degradado pela ação do homem, venham a contemplar o desenvolvimento e o uso de maneira sustentável de seus recursos naturais possibilitando a sociedade de maneira geral praticar

atividades econômicas, mas que respeitam e cuidam dos limites do que a natureza possa oferecer.

3.1. INICIATIVA CERRADO SUSTENTÁVEL

A Iniciativa Cerrado Sustentável, foi instituída pelo Ministério do Meio Ambiente para a execução do Programa Nacional de Conservação e Uso Sustentável do Bioma Cerrado – Programa Cerrado Sustentável – Decreto nº 5.577/2005.

O propósito da Iniciativa é favorecer a conscientização para a conservação da biodiversidade como também valorizar a condução dos recursos ambientais do Cerrado com a assistência de políticas e práticas pertinentes. Auxiliará para a valorização deste ecossistema fortificando a sociedade civil e instituições públicas comprometidas com a conservação ambiental.

Esta iniciativa coordena quatro componentes, sendo eles: a criação e implementação de unidades de conservação, apoio a iniciativas de uso sustentável, formulação de políticas e monitoramento ambiental, com a finalidade de obter resultados.

3.2. PROJETO CERRADO SUSTENTÁVEL GOIÁS – PCSG

O Cerrado, que está localizado em maior parte na região Centro-Oeste, é responsável por grande parte do desenvolvimento agrícola do país, pois apesar do solo ser pouco fértil, porém planos e profundos além do bom clima, são bem adaptados para a agricultura moderna se tornando referência na produção agrícola.

Contudo, com os problemas advindos com o tempo o uso desenfreado e de qualquer modo do Cerrado, surgiu à necessidade de tomar medidas urgentes de políticas públicas para salvaguardar todo ecossistema.

Portanto, para a satisfação das ações de políticas públicas como o Programa Nacional de Conservação e Uso Sustentável do Bioma Cerrado – Programa Cerrado Sustentável, elaborado pelo Governo Federal, que junto com os Governos de Estado de Goiás e Tocantins

criou o Projeto Cerrado Sustentável Goiás – PCSG.

Conforme o Manual Operacional do Projeto Cerrado Sustentável Goiás (2013, p. 5) o objetivo do PCSG é contribuir para o aumento da conservação da biodiversidade e para melhorar a gestão ambiental e dos recursos naturais na paisagem produtiva e nas áreas protegidas do Bioma Cerrado no Estado de Goiás, com o aumento da inclusão social.

É também um objetivo apoiar a prioridade estratégica de capacitação (atividades de capacitação), através do fortalecimento das instituições ambientais, especificamente a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SECIMA), o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CEMAm) e o Fundo Estadual do Meio Ambiente (FEMA), bem como órgãos ambientais municipais e organizações da sociedade civil.

Para o cumprimento de seus propósitos o Projeto irá contribuir, em integração com os demais subprojetos da Iniciativa, com os objetivos regionais e nacionais de conservação do Bioma Cerrado.

Para tanto, foram previstas ações de criação e consolidação de Unidades de Conservação, fortalecimento das instituições estaduais do meio ambiente, desenvolvimento de políticas, desenvolvimento de ferramentas de monitoramento do bioma, e mecanismos de mercado para implementação de Reservas Legais.

3.3. ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA CONSERVAÇÃO

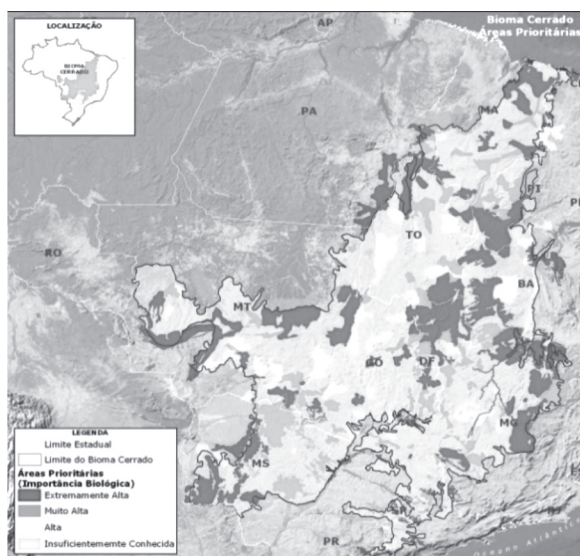
As Áreas Prioritárias para Conservação – APCs visam identificar as zonas onde as autoridades públicas devem centralizar suas ações para a conservação, assim como orientar as políticas de desenvolvimento, consentindo observar as áreas mais conservadas e de maior ocupação, bem como onde deve-se atentar as ações emergenciais.

Foram identificadas 431 áreas prioritárias para o Cerrado, das quais 181 (8,21% da área do bioma) são áreas protegidas compreendendo unidades de conservação e terras indígenas, 250 sendo áreas

novas (37,58% da área em estudo).

O conjunto das APCs corresponde a 47,51% do bioma, portanto em relação à importância biológica, a 25,33% da área (489.312 km²) foi atribuída importância extremamente alta, 11,72% de importância muito alta, 9,81% de importância alta e 0,65% insuficientemente conhecidas.

Figura 2: Áreas prioritárias de conservação



Fonte: Ministério do Meio Ambiente.

Desconsiderando as áreas que devem ser recuperadas, o Estado de Goiás é o maior em potencial para a conservação dos recursos ambientais. Considerando a importância biológica, a extensão e sua continuidade, a região da Chapada dos Veadeiros, nordeste goiano, apresenta em maior urgência para conservação de sua biodiversidade.

Ressalta-se que 10% do Cerrado ainda não possui proteção por unidades de conservação, surgindo a necessidade de implantação de novas unidades de Proteção Integral e Uso Sustentável.

3.4. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

As Unidades de Conservação – UC's têm a função de salvaguardar a representatividade de porções significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, preservando o patrimônio biológico existente. Além disso, garantem às populações tradicionais o uso sustentável dos recursos naturais de forma racional e ainda propiciam às comunidades do entorno o desenvolvimento de atividades econômicas sustentáveis.

Ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, Lei nº 9.985/2000, foi dado à responsabilidade de definir em todas as Unidades de Federação, os territórios e seus segmentos que deverão ser protegidos, disponibilizando mecanismos legais para a criação e gestão de unidades de criação, concorrendo ao Poder Público, à iniciativa privada e a sociedade proteger o meio ambiente e desenvolver estratégias conjuntas para as áreas a serem preservadas.

O SNUC está dividido em dois grupos a depender do seu tipo de uso e sua finalidade de manejo, sendo elas: Proteção Integral e Uso Sustentável.

As Unidades de Uso Sustentável tem a intenção de conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos agregando com a ação do homem nas áreas de proteção. São permitidas de forma moderada as atividades que necessitam de coletas e o uso dos recursos naturais.

As Unidades de Proteção Integral tem o objetivo de preservar o meio ambiente, permitindo apenas a utilização indireta dos recursos naturais para não causar dano à natureza, inclusive atividades que envolvam consumo.

Logo, estão previstos 12 categorias complementares para os grupos acima descritos, sendo assim compreendidos:

Tabela 3. Unidades de Conservação

UNIDADES DE PROTEÇÃO INTEGRAL		
Categoria	Objetivo	Uso
Estações Ecológicas	Preservar e pesquisar.	Pesquisas científicas, visitação pública com objetivos educacionais.
Reservas Biológicas (REBIO)	Preservar a biota (seres vivos) e demais atributos naturais, sem interferência humana direta ou modificações ambientais.	Pesquisas científicas, visitação pública com objetivos educacionais.
Parque Nacional (PARNA)	Preservar ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica.	Pesquisas científicas, desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, recreação em contato com a natureza e turismo ecológico.
Monumentos Naturais	Preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.	Visitação pública.
Refúgios de Vida Silvestre	Proteger ambientes naturais e assegurar a existência ou reprodução da flora ou fauna.	Pesquisa científica e visitação pública.

Fonte: Fundo Mundial para a Natureza (*World Wide Fund for Nature* – WWF).

Tabela 4. Unidades de Conservação

UNIDADES DE USO SUSTENTÁVEL			
Categoria	Características	Objetivo	Uso
Área de Proteção Ambiental (APA)	Área extensa, pública ou privada, com atributos importantes para a qualidade de vida das populações humanas locais.	Proteger a biodiversidade, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.	São estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma APA.
Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)	Área de pequena extensão, pública ou privada, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias.	Manter os ecossistemas naturais e regular o uso admissível dessas áreas.	Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para utilização de uma propriedade privada localizada em uma ARIE.
Floresta Nacional (FLONA)	Área de posse e domínio público com cobertura vegetal de espécies predominantemente nativas.	Uso múltiplo sustentável dos recursos florestais para a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.	Visitação, pesquisa científica e manutenção de populações tradicionais.

Reserva Extrativista (RESEX)	Área de domínio público com uso concedido às populações extrativistas tradicionais.	Proteger os meios de vida e a cultura das populações extrativistas tradicionais, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais.	Extrativismo vegetal, agricultura de subsistência e criação de animais de pequeno porte. Visitação pode ser permitida.
Reserva de Fauna (REFAU)	Área natural de posse e domínio público, com populações animais adequadas para estudos sobre o manejo econômico sustentável.	Preservar populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias.	Pesquisa científica.
Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)	Área natural, de domínio público, que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais.	Preservar a natureza e assegurar as condições necessárias para a reprodução e melhoria dos modos e da qualidade de vida das populações tradicionais.	Exploração sustentável de componentes do ecossistema. Visitação e pesquisas científicas podem ser permitidas.
Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)	Área privada, gravada com perpetuidade	Conservar a diversidade biológica.	Pesquisa científica, atividades de educação ambiental e turismo.

Fonte: Fundo Mundial para a Natureza (*World Wide Fund for Nature – WWF*).

O estado de Goiás possui 21 unidades de conservação, compreendendo 11 de Proteção Integral de categoria de Parque Estadual, e 10 de Uso Sustentável sendo 8 Áreas de Preservação Ambiental (APA), 1 Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) e 1 Floresta Estadual.

As UCs devem ser compreendidas como um ordenamento territorial prevalecendo para o desenvolvimento econômico e socioambiental da região que se encontra. A escolha da categoria varia conforme o uso e manejo dos recursos naturais permitidos dentro de cada unidade, a depender da capacidade que possui a área.

Portanto, é inegável a preocupação acerca das unidades de conservação que através de ações concretas estão em direção à preservação ambiental, sendo um grande avanço para toda a população e para aquelas futuras.

4. A PROTEÇÃO LEGAL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS DO CERRADO

Povo e comunidade tradicional do Cerrado compreendem agrupamentos humanos que possuem o seu modo de vida profundamente ligado ao meio ambiente em que vivem, externando de modo oral para suas gerações seu vasto conhecimento e respeito da natureza, inclusive transmitindo seus hábitos, crenças, costumes e suas ciências.

O Decreto nº 6.040 de 2007, dispõe que a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), do qual é uma iniciativa do governo federal, tem por escopo a promoção do desenvolvimento sustentável, na garantia de seus direitos ambientais, territoriais, culturais, sociais e econômico, bem como seu reconhecimento na sua forma de organização como uma comunidade tradicional e especialmente na valorização de sua identidade.

As comunidades tradicionais são diferenciadas sob o ponto de vista cultural, que produzem historicamente seu modo de vida, de forma mais ou menos isolada, com base na cooperação social e relações

próprias com a natureza. Essa noção refere-se tanto a povos indígenas quanto a segmentos da população nacional, que desenvolveram modos particulares de existência, adaptados a nichos ecológicos específicos.

A população do Cerrado retrata os agricultores familiares, como os quilombolas, quebradeiras de coco babaçu, geraizeiros, vazanteiros e os povos indígenas, pois moram e resguardam o Cerrado utilizando seus recursos naturais para sua subsistência, representando como cuidadores ecológico e cultural dessa região de vasta diversidade biológica.

Percebem-se quão importantes e valiosos a comunidade e o povo tradicional são para a manutenção e equilíbrio deste ecossistema. Apesar de possuírem suas características culturais próprias e diferentes entre si, se unem em um ideal do qual tem a finalidade de conservar os recursos naturais disponíveis.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa dissertação procurou descrever sobre a possibilidade de uma alternativa sustentável com o bioma Cerrado, pretendendo um ideal de proteção e uso consciente que atenta às necessidades humanas, mas que prioritariamente se reserve os recursos naturais.

Com base no que se tinha proposto no trabalho e posteriormente fazendo a busca e investigação tanto em fontes bibliográficas, como em sites oficiais do governo, para analisar o cumprimento e eficácia de medidas descritas foi possível de maneira gratificante à resposta para compor o desenvolvimento do trabalho.

Os principais resultados alcançados acerca das hipóteses levantadas e do tema exposto mostraram que de modo sério e responsável, apesar de dificuldade e necessidade de meios legais, é legítimo a obtenção de bons resultados para a conservação do bioma com projetos e propostas de uso e preservação sustentável, como a implantação de UC's que possui grande pertinência e respaldo na proteção deste ecossistema.

Porquanto, as unidades de conservação têm o papel de

salvaguardar a representatividade de porções significativas e ecologicamente viáveis dos diferentes *habitats*, ecossistemas e populações de todo território nacional inclusive das águas protegidas por jurisdição para preservar o patrimônio biológico existente, inclusive conceder às populações tradicionais o uso sustentável de forma racional dos recursos naturais, como também proporcionar o desenvolvimento de atividades econômicas sustentáveis.

Observou-se que são indispensáveis a interatividade entres instituições científicas, o poder público, ecologistas, ambientalistas, associações, organizações, inclusive a sociedade em geral para proteger o meio ambiente e assim terem êxito nas políticas voltadas para defesa deste ecossistema.

Não obstante aos conhecimentos científicos obtidos com ações prioritárias em áreas específicas no tocante a diversidade biológica do Cerrado ao decorrer do longo desses anos, apresentam ainda que são necessárias mais aplicações em pesquisa em relação a essa biodiversidade.

Contudo, os projetos de sustentabilidade e conservação da natureza estão se erguendo de forma promissora para um futuro que precisa de atitudes conscientes e diante o exposto, pode-se perceber quão importante é a preservação deste ecossistema e de maneira satisfatória pôde-se chegar aos resultados e objetivos desejados.

REFERÊNCIAS

ATITUDES SUSTENTÁVEIS. Sustentabilidade ambiental – O que é a sustentabilidade ambiental. Disponível em: <<http://www.atitudessustentaveis.com.br/sustentabilidade/sustentabilidade-ambiental-o-que-e-a-sustentabilidade-ambiental/>> Acesso em: 14 de nov. de 2015.

BRASIL. Constituição (1988), de 05 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Acesso em: 15 de fev. de 2016.

_____. Decreto nº 5.577, de 08 de novembro de 2005. Institui, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, o Programa Nacional de Conservação e Uso Sustentável do Bioma Cerrado – Programa Cerrado Sustentável, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2005. Acesso em 15 de fev. de 2016.

_____. Decreto nº 5.806, de 21 de julho de 2003. Institui a Câmara Superior das Unidades de Conservação do Estado de Goiás. Diário Oficial, Goiás, 2003. Acesso em

17 de fev. de 2016.

_____. Decreto nº 6.040, de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União, Brasília, 2007. Acesso em 18 de mar. de 2016.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 1981. Acesso em 15 de fev. de 2016.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 2000. Acesso em 15 de fev. de 2016.

_____. Lei nº 14.247, de 29 de julho de 2002. Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação no Estado de Goiás e dá outras providências. Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação no Estado de Goiás e dá outras providências. Diário Oficial, Goiás, 2002. Acesso em 17 de fev. de 2016.

CARTA MAIOR. A Política de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?Opiniao/A-Politica-de-Desenvolvimento-Sustentavel-dos-Povos-e-Comunidades-Tradicionais/22009>> Acesso em: 18 de mar. de 2016.

CUNHA, A. S.; MUELLER, C. C.; ALVES, E. R. A. & Silva, J.E. da. Uma avaliação da sustentabilidade da agricultura nos cerrados. 2 v. Brasília, IPEA, 1994.

ESTADO DE GOIÁS SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS HÍDRICOS. Manual Operacional do Projeto Cerrado Sustentável. Goiania. 2013.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. O direito de Antena em face do Direito Ambiental no Brasil. Saraiva. 2010.

GANEM, Roseli Senna. Análise das Áreas Prioritárias para a Conservação no Bioma Cerrado. Brasília: UNB/CDS. Tese de Doutorado. 2007.

ISPEN. Porque Tradicionais. Disponível em: <<http://www.ispen.org.br/povos-do-cerrado/por-que-tradicionais/>> Acesso em 11 de mar. de 2016.

MILARÉ, Édís. Direito do Ambiente. Brasil. Revista dos Tribunais. 2004.

MMA. Áreas Prioritárias. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biomas/cerrado/areas-prioritarias>> Acesso em: 22 de maio de 2015.

_____. Bioma Cerrado. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biomas/cerrado>> Acesso em: 14 de nov. de 2015.

_____. Conservação e Uso Sustentável. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biomas/cerrado/conservacao-e-uso-sustentavel>> Acesso em 10 de mar. de 2016.

_____. Povos e comunidades tradicionais. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/terras-ind%C3%ADgenas,-povos-e-comunidades-tradicionais>> Acesso em 10 de fev. de 2016.

_____. Programa Nacional de Conservação e Uso Sustentável do Bioma Cerrado –

Programa Cerrado Sustentável – Proposta elaborada pelo Grupo de Trabalho do Bioma Cerrado. Brasília. 2006.

MUDANÇAS CLIMÁTICAS. Relatório Brundtland e a Sustentabilidade. Disponível em: <<http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/node/91>> Acesso em: 14 de nov. de 2015.

((o)) ECO. O que são unidades de conservação. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/27099-o-que-sao-unidades-de-conservacao/>> Acesso em: 10 de fev. de 2016.

REDE CERRADO. Povos e comunidades Tradicionais do Cerrado. Disponível em: <<http://www.redecerrado.org.br/index.php/povos-e-comunidades-tradicionais>> Acesso em 12 de fev. de 2016.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Nobel, 1993.

SALLE, Carolina. Políticas Públicas e a Proteção do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://carollinasalle.jusbrasil.com.br/artigos/112178412/politicas-publicas-e-a-protecao-do-meio-ambiente>> Acesso em 10 de mar. de 2016.

SUA PESQUISA PONTO COM. Sustentabilidade. Disponível em: <<http://www.suapesquisa.com/ecologiasaude/sustentabilidade.htm>> Acesso em: 12 de nov. de 2015.

SECIMA. Gestão e Implementação. Disponível em: <<http://www.secima.go.gov.br/post/ver/196932/gestao-e-implementacao>> Acesso em: 23 de mar. de 2016.

_____. UC's Estaduais. Disponível em: <<http://www.secima.go.gov.br/post/ver/196928/uc>> Acesso em: 26 de maio de 2015.

_____. Unidades de Conservação. Disponível em: <<http://www.secima.go.gov.br/pagina/ver/12999/unidades-de-conservacao>> Acesso em: 23 de maio de 2015.

_____. O que são UC's. Disponível em: <<http://www.secima.go.gov.br/post/ver/196927/o-que-sao-ucs>> Acesso em: 23 de maio de 2015.

SEMARH. Componentes do Projeto. Disponível em: <<http://semarh.to.gov.br/conteudo/componentes-do-projeto/315>> Acesso em: 15 de maio de 2015.

_____. Projeto Cerrado Sustentável Goiás – PCSG. Disponível em: <<http://www.semarh.goias.gov.br/site/pagina/projeto-cerrado-sustentavel-goias-pcsg>> Acesso em: 22 de fev. de 2015.

UOL. Desenvolvimento Sustentável é o Grande Desafio do Cerrado. Disponível em: <<http://ecoviagem.uol.com.br/noticias/ambiente/desenvolvimento-sustentavel/desenvolvimento-sustentavel-e-o-grande-desafio-do-cerrado-4064.asp>> Acesso em: 12 de nov. de 2015.

WWF. Natureza Brasileira Questões Ambientais. Disponível em: <http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/questoes_ambientais/unid/> Acesso em: 23 de mar. de 2016.



O CADASTRO AMBIENTAL RURAL E A REGULARIZAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS NO BRASIL: ANÁLISE COM FOCO NAS MUDANÇAS ADVINDAS COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Silvana Gino Fernandes de César

1. INTRODUÇÃO

A exploração e o uso indiscriminado dos recursos naturais teve início com a chegada dos primeiros marinheiros portugueses em 22 de abril de 1500, que degradaram o meio ambiente de forma constante e ininterrupta, em favor do desenvolvimento econômico que é, até os dias atuais, almejado a qualquer custo. O primeiro ato destes marinheiros ao pisar em solo brasileiro, foi o de derrubar uma árvore e com sua madeira construir uma cruz, que foi usada na celebração de uma missa em agradecimento pela conquista do novo mundo (DEAN, 1996).

Após a independência do Brasil em 1822, com o novo mundo, surgiram novas ciências e o país abriu novas rotas de pesquisas. Em busca de sistematizar os novos conhecimentos, vários viajantes e naturalistas, a maioria deles estrangeiros, percorreram e estudaram o Brasil. Esses viajantes deixaram preciosos depoimentos e chamaram a atenção sobre a riqueza natural do país, em várias biografias (URBAN, 1998). Com o fim do Império e o início da República houve uma grande movimentação de ideias. Os velhos monarquistas se escandalizavam com a valorização de bens materiais, com a ânsia de acumular riquezas e com a febre de enriquecimento a qualquer custo. Em 1850, com a

primeira Lei de Terras, as propriedades passaram de posse para domínio (CARVALHO, 1987).

Em 1907, o presidente Afonso Pena anunciou a preparação das bases de um projeto em defesa das águas e das florestas. Em 1920 o presidente Epitácio Pessoa em discurso enviado ao Congresso Nacional já afirmava que “Dos países cultos, dotado de matas e florestas, o Brasil é, talvez, o único que não possui um Código Florestal”, sabia da necessidade de preservar e restaurar o revestimento florestal do país (DEAN, 1996 p.272). A consciência do potencial financeiro que as florestas apresentavam, levou o presidente em 28 de dezembro de 1921, com o Decreto nº 4.421, criar o Serviço Florestal do Brasil, procurando “desenvolver e coordenar” tal fonte de riqueza e em seu art. 1º., a criação do Ministério da Agricultura. O Decreto manteve sua vigência até o ano de 1934, ano que passou a vigorar o primeiro Código Florestal no Brasil (URBAN, 1998).

O país seguia interessado no desenvolvimento e no crescimento econômico, vivendo no imediatismo predatório dos recursos naturais, até o fim da Primeira República, conhecida como República Velha. Em 1930 se iniciou o Governo de Getúlio Vargas e o país passou a ter uma forte intervenção estatal no seu domínio econômico. Para operacionalizar este novo modelo intervencionista do estado, foi necessária a implementação de várias e modernas mudanças normativas. Dentre essas normas, se destacam na década de 1930 a implementação do Código das Águas, do Código de Minas e do Código Florestal, porém não tiveram cunho de proteção ambiental mas de proteção ao desenvolvimento do país (ANTUNES, 2011).

Em 1934, o Decreto nº 23.793¹, aprovou o primeiro Código Florestal brasileiro. A partir daí, passou a ser obrigado manter nas propriedades rurais 25% de área de Reserva Legal (RL) com mata original, mas sem orientação de onde estas reservas seriam locadas e também não direcionando qual o tipo de espécies e de variedades de

1 Decreto nº 23.793/34 – Primeiro Código Florestal Brasileiro, revogado pela Lei nº 4.771/1965.

árvores a serem plantadas nesse espaço. Foi também nesta época, que surgiram as florestas protegidas, visando à proteção de rios, de lagos e de áreas de risco, originando as Áreas de Proteção Permanente (APPs). Esse código demonstrou um grande esforço do estado com o auxílio dos aconselhamentos científicos, na modernização do país e na consolidação da nação com relação à conservação dos recursos florestais (URBAN, 1998). Porém, cabe esclarecer que antes de ser instituído o primeiro Código Florestal brasileiro em 1934, já existia por parte dos intelectuais e cientistas brasileiros da época, a preocupação com o uso indiscriminado dos recursos naturais, tanto da fauna como da flora (FRANCO & DRUMMOND, 2009).

Em 1965, o segundo Código Florestal foi editado pela Lei Federal nº 4.771/65², no início do regime militar em meio à ocupação da Amazônia, seguida de assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), permitindo que os posseiros desmatassem até 50% dos lotes. Caso o colono não providenciasse o desmate, a União poderia retomar o imóvel. Em outras regiões do Brasil, ante a ausência de sanções, o desmate também tomou proporções de grande monta, trazendo uma irregularidade legal frente ao Código Florestal.

Em 1988, a Constituição Federal (CF), dedicou no capítulo VI, o art. 225 ao meio ambiente, que passou a ser direito de todos os brasileiros e essencial à qualidade de vida, procurando estabelecer os direitos e os deveres do Poder Público e da coletividade em relação a sua conservação, uma vez que é um bem de uso comum. Em seu parágrafo 3º, determinou que a degradação do meio ambiente acarretará aos infratores sanções penais e administrativas.

Em prol da defesa do meio ambiente, garantida constitucionalmente, foi sancionada a Lei de Crimes Ambientais – Lei nº 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e de atividades lesivas ao meio ambiente. Previu a aplicação

2 Lei nº 4.771/65 atualmente revogada pelo Lei nº 12.651/2012, em vigor – Novo Código Florestal Brasileiro.

de altas multas pelos órgãos de fiscalização ambiental aos infratores, porém não coibiu o desmatamento irregular de mata nativa em áreas de APPs e de RLs. Somente dez anos depois, em 22 de julho de 2008, o Decreto nº 6.514 regulamentou a Lei de Crimes Ambientais e estabeleceu o processo administrativo federal para apuração das infrações, com as devidas sanções penais e administrativas.

Para assegurar juridicamente a proteção de outras áreas protegidas, no ano de 2000, a Lei nº 9.985 de 18 de julho institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, popularmente conhecida como a lei do SNUC. Ela regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da CF/88, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, define o que são as unidades de conservação, conservação da natureza, diversidade biológica, recurso ambiental, preservação, proteção integral, conservação *in situ*, manejo e planos de manejo, uso indireto, direto e sustentável, extrativismo, recuperação, restauração, zoneamento, zona de amortecimento e corredores ecológicos.

No ano de 2012, passou a vigorar o terceiro Código Florestal brasileiro, sancionado pela Lei nº 12.651 em 25 de maio. Ela dispõe, dentre outros, sobre a proteção da vegetação nativa, tratando da supressão de vegetação para uso alternativo do solo, tanto em áreas de domínio público como em áreas de domínio privado, bem como determinou aos proprietários ou possuidores de imóvel rural a obrigatoriedade de cadastramento eletrônico do imóvel no CAR. Embora a lei preveja várias providências relacionadas à preservação do meio ambiente e às sanções administrativas, também estabeleceu a suspensão de multas já aplicadas ou na eminência de serem aplicadas, relativas à supressão irregular de vegetação das áreas de APP, de RL e de Áreas de Uso Restrito (AUR), efetivadas até 22/07/2008. Esse marco temporal ficou definido pelo decreto que regulamentou a Lei de Crimes Ambientais e ficou determinada como Áreas Rurais Consolidadas (ARC),

Considerando o histórico dos Códigos Florestais no Brasil, a cada nova edição, avanços foram contemplados. No código em vigor

é a obrigatoriedade de um cadastro eletrônico nacional sobre todas as APPs, RLs e AURs de imóveis rurais. Porém, não agradou a todos, visto que o debate entre os ruralistas e os ambientalistas é controverso. Sobre esta forma de preservação e de restauração dos danos causados ao meio ambiente praticadas em ARCs, o código trouxe meios de promover com mais “eficácia” a sua recuperação, através da suspensão de multas por supressão irregular anteriores a 22/07/2008. Em geral, as multas aplicadas pelo órgão ambiental sempre são discutidas nas esferas administrativas e depois judiciais, levando anos para se obter a solução e o seu respectivo pagamento.

Com a nova lei, o responsável pelo imóvel deverá promover o cadastramento no CAR. Caso seja constatado passivo ambiental antes de 22/07/2008, poderá aderir ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), de forma que irá investir a quantia econômica devida, diretamente na recuperação do ambiente degradado. É claro que nenhuma recuperação ambiental é rápida, porém, considerando a demora dos processos judiciais e a gradatividade da regularização imposta pelo termo de acordo da adesão ao PRA, é possível afirmar que a recuperação da área ocorrerá de forma mais rápida, além de transformar o infrator em agente ativo de recomposição.

A prevenção geral do dano ambiental encontra amparo no ordenamento jurídico brasileiro, entretanto, a realidade tem demonstrado que este amparo jurídico não é suficiente para evitar os danos ao meio ambiente. Antes de ser sancionado o código em vigor, a mídia nacional exibiu “calorosos” debates entre os ambientalistas e os ruralistas, sobre os ganhos e as perdas que o meio ambiente viria a sofrer caso o código fosse sancionado. Havia na época uma grande divergência de pontos de vista, enquanto os ambientalistas vislumbravam apenas a preservação do meio ambiente, de forma que argumentavam que os infratores de crimes ambientais seriam isentados de suas responsabilidades e que esta isenção traria grandes prejuízos aos cofres públicos devido ao não recebimento de multas, os ruralistas, por sua vez, divididos entre os que já adquiriram os imóveis com os passivos ambientais e os que

foram incentivados por programas de desenvolvimento do Governo Federal a fazerem com que as suas propriedades rurais cumprissem seu papel social, defendiam a importância da produção de alimentos e a força do agronegócio para o crescimento econômico e social do país.

Esses posicionamentos contrários, cada qual com suas respectivas verdades, de certa forma chamou a atenção para a diminuição da quantidade de áreas a serem preservadas como as APPs e as RLs, as chamadas “lei de retrocessos ambientais”, se comparados com o código de 1965. Mas também há que ser considerado que o alegado “retrocesso” da legislação regularizou milhares de pequenas propriedades rurais familiares, viabilizando a manutenção da produção e a sobrevivência destas famílias que possuem áreas igual ou menores que 04 módulos fiscais. Conclui-se, sob este ponto de vista, que o sistema de gestão anterior embora fosse mais rigoroso, por sua vez não foi satisfatório. Este abrandamento nos faz pensar que não resolve o país ter uma legislação rigorosa se ela não é efetivamente cumprida.

As regras do Código Florestal em vigor no Brasil foram aprovadas depois de 12 anos de intensos debates políticos. A lei originou-se com o Projeto de Lei (PL) nº 1.876 apresentado em 19 de outubro de 1.999 e aprovado pela Câmara dos Deputados pela primeira vez, no dia 25 de maio de 2011. Em seguida foi encaminhado ao Senado Federal, que no dia 6 de dezembro do mesmo ano, o aprovou por 59 votos contra 7. O PL retornou com alterações à Câmara, que no dia 25 de abril de 2012, aprovou a versão alterada da lei. Em 25 de maio de 2012, a presidente do país aprovou, com alterações e vetos, o “Novo Código Florestal”, que foi publicado em 28/05/2012. Porém a nova lei já nasceu com alterações, sendo estas editadas pela Lei nº 12.727 em 17 de outubro de 2012 e que modificou alguns artigos da Lei nº 12.651/12.

Porém, ainda insatisfeito com alguns pontos da nova lei, o Ministério Público Federal (MPF), através da Procuradoria-Geral da República (PGR) ajuizou junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), na data 22 de janeiro de 2013, três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), sob os números 4.901, 4.902 e 4.903. Também

foi ajuizada uma quarta ADI pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), sob o número 4.937.

As quatro ações tiveram por objetivo, a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos normativos do atual Código Florestal brasileiro, relativos às APPs, à redução da RL e a anistia para quem promoveu degradação ambiental. Segundo o entendimento dos requerentes, os pontos questionados contrariavam o disposto nos artigos 186, incisos I e II e no artigo 225, todos da CF/88. Uma quinta ação também foi ajuizada pelo Partido Progressista (PP), sendo uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) sob o número 42. Ao contrário das ADIs, defendeu a constitucionalidade da lei, por considerar que o novo código não agride o meio ambiente, mas tem o objetivo de preservá-lo.

As cinco ações, por se tratarem do mesmo tema, foram julgadas conjuntamente e tendo como relator o ministro Luiz Fux. O julgamento foi finalizado pelo STF, em Brasília/DF, na data de 28 de fevereiro de 2.018, onde foi declarada a constitucionalidade dos artigos das ADIs. Esse julgamento trouxe a segurança jurídica aos responsáveis por áreas rurais, pois reconheceu a validade de vários artigos do código, além de garantir a preservação, o monitoramento e a recuperação do meio ambiente natural degradado antes de 22/07/2008 com o CAR e com o PRA. Também, em contrapartida, certifica a punição aos infratores que irregularmente suprimiram a vegetação após esta data.

2. O CADASTRO AMBIENTAL RURAL - CAR

O CAR é um registro eletrônico, autodeclaratório e obrigatório para todos os imóveis rurais. Tem por finalidade integrar as informações ambientais referentes à situação das APPs, das RLs, das florestas e dos remanescentes de vegetação nativa, das AUR e das ARCs. Criado pela Lei nº 12.651/12 no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre o meio Ambiente (SINIMA). Constitui, com o auxílio da ciência e da tecnologia, uma base de dados estratégica para o controle, o monitoramento e o combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa do Brasil. Possibilita encontrar a maneira

mais adequada de alcançar o máximo de eficiência entre produção e conservação, bem como, o planejamento ambiental e econômico de cada imóvel rural. O que se espera ao final do cadastramento, é “organizar o mundo rural”, sob os aspectos legais, eficientes e racionais, promovendo a sustentabilidade dos recursos naturais e garantindo sua preservação para as próximas gerações.

O cadastramento se dá mediante algumas exigências de coleta de dados, como a identificação do proprietário ou possuidor rural, da comprovação da propriedade ou posse e da identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel. Devem ser informadas a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das APPs, das AUR e das RLs. Para se inscrever, o responsável pelo imóvel rural entra no site do CAR pelo endereço eletrônico, seleciona o estado em que está localizada a propriedade e baixa o módulo de cadastro. Depois de preenchidas e salvas as informações, o programa cria um arquivo com a extensão “CAR”, que deve ser armazenado no computador.

O envio desse arquivo deve ser realizado pelo mesmo site (<http://www.car.gov.br/>), na área “Enviar/Retificar”. Para encerrar o processo, o site apresenta uma mensagem para confirmar o envio e disponibiliza um recibo para o responsável pelo imóvel. O site possibilita a consulta sobre a situação do imóvel, que pode ser “ativa”, quando o envio do arquivo for completado e quando o governo constatar a regularidade das informações, “pendente”, quando houver incorreções na declaração, ou “cancelada”, quando as informações declaradas forem falsas ou prazos não forem cumpridos.

O responsável pelo imóvel, seja ele proprietário ou posseiro, ao informar o passivo ambiental por supressão irregular de vegetação de áreas legalmente protegidas, anteriores a 22/07/2008, poderá aderir ao PRA para obter a suspensão de multas administrativas além de lhe ser possível o acesso a linhas de crédito e de financiamentos, ao acesso à emissão das Cotas de Reserva Ambiental (CRA), a contratação de

seguro agrícola em condições melhores do que as praticadas no mercado, a dedução das Áreas de APPs, de RLs e de AUR da base de cálculo do Imposto Territorial Rural (ITR), as linhas de financiamento de preservação voluntária de vegetação nativa, a isenção de impostos para os principais insumos e equipamentos, como fio de arame, postes de madeira tratada, bombas d'água e trado de perfuração do solo.

Para cumprimento da legislação no que se refere ao cadastramento dos imóveis rurais, o prazo está vigente até 31 de maio de 2018, para os imóveis com área igual ou menor que 04 módulos fiscais, conforme a prorrogação publicada na data de 29 de dezembro de 2017, através do Decreto nº 9.257 e assinada pelo Presidente da República. O módulo fiscal é uma unidade de medida expressa em hectares, para classificação do imóvel rural quanto a sua quantidade de área. Esta medida não é igual para todos os Estados e pode ser encontrada no site do INCRA³ ou no Código Florestal do Estado onde está locado o imóvel.

3. O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL – PRA

O PRA é um programa que tem por objetivo, adequar os imóveis rurais aos termos do Código Florestal, com relação às áreas legalmente protegidas como as APPs, as RLs e as de Uso Restrito (UR) mediante recuperação, recomposição, regeneração ou compensação. Assim, os imóveis rurais que tiveram supressão irregular de vegetação anteriores a 22/07/2008, data em que a Lei de Crimes Ambientais foi regulamentada, poderão através de expressa adesão ao programa, adequar a quantidade de área aos padrões determinados na legislação atual.

O embasamento legal para esse procedimento de adesão é determinado pelo Decreto Federal nº 7.830/12, que dispôs sobre o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) e sobre o CAR, e, também, estabeleceu as normas gerais do PRA. Porém, somente em 05 de maio de 2014, através do Decreto Federal nº 8.235, é que ficaram estabelecidas as normas gerais complementares ao PRAs

3 <http://www.incra.gov.br/tabela-modulo-fiscal>.

dos Estados e do Distrito Federal. Assim, em respeito ao PRA Federal, cada Estado, por meio da edição de normas de caráter específico, em razão de suas peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais, deve editar suas próprias normas. Cabe aos estados, como administradores públicos, agir com eficiência em busca de um resultado que está definido em lei (MOREIRA NETO, 2008).

A competência dos Estados para adotar esse procedimento é amparado pelo art. 24 da CF/88 que prevê a competência da União para criar normas gerais, mas não exclui a competência suplementar do Estado sobre a matéria.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: ... VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; ... VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; ...

O Código Florestal em vigor, em seu art. 59, nos § 1º a 5º, estabeleceu que a União, os Estados e o Distrito Federal deveriam, no prazo de 01 (um) ano, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo, implantar os PRAs. Após o cadastramento do imóvel, caso seja constatado que no imóvel existe supressão irregular de vegetação em áreas a serem protegidas, anteriores à data de 22/07/2008, o infrator poderá aderir ao PRA, mediante requerimento expresso, diretamente no órgão ambiental local competente, que se formalizará com apresentação de um projeto ambiental para regularizar os danos causados nas áreas degradadas.

Este projeto ambiental será devidamente analisado e em sendo aprovado, será ratificado em um termo de compromisso de regularização das áreas degradadas. O procedimento de recuperação deverá obedecer aos termos acordados no PRA e será supervisionado pelo órgão ambiental competente, que poderá a qualquer momento comprovar que o infrator deixou de cumprir com a regularização do ambiente degradado, passando a multa a ser exigida na forma anterior ao pedido de adesão.

Cumpridas estas etapas, os infratores não poderão ser autuados por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em APPs, de RLs e nas AUR. Durante o período que estiverem cumprindo o que ficou determinado no termo, as multas existentes serão suspensas e não perdoadas.

O Decreto nº 6.514/08, a partir do art. 139, trata sobre a conversão de multas em serviços no ambiente degradado e em seu art. 140, define quais são os serviços de preservação, de melhoria e de recuperação do ambiente degradado que deverão ser efetivados.

Art. 140. São considerados serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente:

I - execução de obras ou atividades de recuperação de danos decorrentes da própria infração;

II - implementação de obras ou atividades de recuperação de áreas degradadas, bem como de preservação e melhoria da qualidade do meio ambiente;

III - custeio ou execução de programas e de projetos ambientais desenvolvidos por entidades públicas de proteção e conservação do meio ambiente; e

IV - manutenção de espaços públicos que tenham como objetivo a preservação do meio ambiente.

Existindo multa, deverá ser requerida sua conversão, que poderá ou não ser concedida em favor da recuperação do meio ambiente degradado que se propõe a recuperar. Para custear esta recuperação ambiental, o infrator deverá comprovar que o fez com valor igual ou superior a quantia financeira que lhe foi aplicada a título de multa, conforme estabelecido no art. 143.

Art. 143. O valor dos custos dos serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente não poderá ser inferior ao valor da multa convertida.

§ 1º Na hipótese de a recuperação dos danos ambientais de que trata do inciso I do art. 140 importar recursos inferiores ao valor da multa convertida, a diferença será aplicada nos outros serviços descritos no art. 140.

§ 2º Independentemente do valor da multa aplicada, fica o autuado obrigado a reparar integralmente o dano que tenha causado.

§ 3º A autoridade ambiental aplicará o desconto de quarenta por cento sobre o valor da multa consolidada”. (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

No momento em que o infrator formular seu requerimento de adesão ao PRA deverá apresentar um pré-projeto de recuperação do ambiente degradado, contendo exigências que deverão ser respeitadas, conforme descritas no art. 144. Somente após cumpridas as formalidades legais, o órgão ambiental emitirá parecer favorável ao projeto apresentado e será possível a assinatura de um termo de compromisso.

Art. 144. A conversão de multa destinada à reparação de danos ou recuperação da áreas degradadas pressupõe que o autuado apresente pré-projeto acompanhando o requerimento.

§ 1º Caso o autuado ainda não disponha de pré-projeto na data de apresentação do requerimento, a autoridade ambiental, se provocada, poderá conceder o prazo de até trinta dias para que ele proceda à juntada aos autos do referido documento.

§ 2º A autoridade ambiental poderá dispensar o projeto de recuperação ambiental ou autorizar a substituição por projeto simplificado quando a recuperação ambiental for de menor complexidade.

§ 3º Antes de decidir o pedido de conversão da multa, a autoridade ambiental poderá determinar ao autuado que proceda a emendas, revisões e ajustes no pré-projeto.

§ 4º O não-atendimento por parte do autuado de qualquer das situações previstas neste artigo importará no pronto indeferimento do pedido de conversão de multa.

Se o projeto for aprovado, será redigido um termo de compromisso que após estar devidamente assinado, passará a ser um título executivo extrajudicial, passível de cobrança em caso de inadimplência do infrator. Conforme determinado pelos arts. 59 e 60 do Código Florestal, ficou estabelecido que com a assinatura no termo de compromisso do PRA e durante o prazo determinado para seu cumprimento, estarão suspensas a punibilidade dos crimes previstos

na Lei de Crimes Ambientais nº 9.605/98⁴, expressos nos artigos 38, 38-A, 39 e 48. Enquanto estiverem sendo cumpridos os termos do compromisso firmado, os infratores não poderão ser autuados por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em APPs, RLs e AUR.

Os termos ajustados no PRA poderão regularizar o ambiente degradado de três formas, com a regeneração, com a recomposição ou com a compensação.

A regeneração será possível com a assinatura de um termo de compromisso, desde que existam árvores nativas suficientes para garantir a recuperação da área degradada. A recomposição quando a área degradada não puder ser regenerada sem que haja a intervenção humana ou por condições atuais do próprio ambiente degradado, mediante assinatura de um termo de compromisso ou através de um projeto chamado de Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas (PRADA). A terceira possibilidade, a compensação, não é feita dentro do imóvel degradado, tampouco alcança posseiros, pois o proprietário do imóvel que necessite de adequação poderá optar por comprar outra propriedade, para servir de compensação, no próprio Bioma do local da área degradada, terá, também, a opção de arrendar um imóvel com a mesma finalidade de compensação ou, ainda, comprar CRAs, porém seu arrendamento ou aquisição somente poderão ser efetivadas em áreas que estejam sob o regime de servidão ambiental⁵.

Confirmado o dano ao ambiente, o responsável pelo imóvel pode se comprometer a manter e recuperar a vegetação nativa em APP e/ou RL ou então se compromete a compensar o déficit de RL por meio de outros instrumentos como os contratos de servidão, a aquisição de áreas ocupadas com vegetação nativa ou a compra de CRAs, desde que estas áreas estejam locadas no mesmo Bioma da área

4 Lei nº 9.605/98 – Lei de Crimes Ambientais, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

5 Servidão ambiental é definida no art. 9º, da Lei nº 6.938/81- Política Nacional do Meio Ambiente, como uma renúncia voluntária do proprietário rural ao direito de uso, exploração ou supressão dos recursos naturais existentes em sua propriedade, sendo uma área excedente de vegetação do imóvel, que não seja área de RL nem de APP.

a ser compensada, (ZAKIA & PINTO, 2013).

No termo de compromisso do PRA constará o prazo de 20 anos para que o compromisso assumido com o Poder Público seja cumprido gradualmente, no percentual 10% a cada dois anos. Esse compromisso poderá ser aferido ao longo do tempo por meio da sobreposição de imagens de satélite da cobertura de vegetação nativa e das áreas de recomposição declaradas no CAR. O prazo de 20 anos, inicialmente, pode parecer longo, mas servirá para entregar finalizada a regularização da área degradada, enquanto, nos moldes anteriores, uma propriedade multada leva, através dos recursos administrativos e judiciais, mais de 20 anos para pagar a multa e para iniciar a regularização caso perca o processo judicial.

Enquanto estiverem sendo cumpridas as obrigações estabelecidas no PRA, nos prazos e nas condições neles acordados, as multas que recaíram sobre as áreas rurais consolidadas da propriedade, ficarão suspensas. Somente serão consideradas como convertidas em serviços de preservação, de melhoria e de recuperação da qualidade do meio ambiente, conforme definido no atual Código Florestal, no art. 59 e no art. 60, § 2º, após o seu integral cumprimento, tornando a punibilidade prevista na Lei de Crimes Ambientais extinta. Se por algum motivo não forem cumpridos os termos do acordo, o infrator será acionado judicialmente pelo valor integral da multa anteriormente devida.

Conforme determina o art. 148 do Decreto nº 6.514/08, não é permitido ao infrator, proprietário ou possuidor de imóvel rural, após ser aprovado no PRA e tiver convertida a quantia de sua multa em regularização ambiental, no prazo de 05 (cinco) anos, obter uma nova conversão de multa.

Art. 148. A conversão da multa não poderá ser concedida novamente ao mesmo infrator durante o período de cinco anos, contados da data da assinatura do termo de compromisso.

Caso exista irregularidade no imóvel rural, porém o responsável não tenha aderido ao PRA, o seu responsável será submetido a normas mais rígidas, que incluem a ampliação da área a ser recuperada e a perda

de alguns direitos, como, a obrigatoriedade de pagamento de multa administrativa e responder cível e criminalmente pelos danos causados. Dessa forma, o PRA passa a ser um conjunto integrado de ações e de exigências destinadas aos responsáveis por imóveis rurais que tiverem por objetivo regularizar os imóveis em desacordo com a legislação atual.

Até janeiro de 2018 apenas 05 estados brasileiros baixaram decretos que regulamentam a forma procedimental para os PRAs. Já publicaram no seus respectivos Diários Oficiais (DO) a sua regulamentação, por exemplo, o estado de São Paulo, com o Decreto nº 61.792 de 11 de Janeiro de 2016, o estado do Mato Grosso com o Decreto nº 420 de 05 de fevereiro de 2016 e o estado do Pará com a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade, Instrução Normativa (IN) nº 01 de 18 de fevereiro de 2016.

Esta espontaneidade por parte do infrator em solucionar o problema do imóvel rural degradado através do PRA, oportunizará a suspensão de cobranças judiciais das multas já aplicadas além do impedimento da aplicação das que ainda não foram efetivadas. Desta forma, os infratores passam a ser recuperadores do bem maior, que é o ambiente.

4. ANISTIA OU PERDÃO DE DÍVIDAS AMBIENTAIS

A anistia de multa ambiental por supressão irregular de vegetação, objeto de vários debates com pontos de vista controversos realmente existe, porém somente para os imóveis que se enquadrem em ARC, que possuam área total igual ou menor que 04 módulos fiscais e que o passivo seja apenas em área de RL. Estes não precisam recompor a falta da vegetação que foi suprimida.

Nos imóveis com mais de 04 módulos e que se enquadram em ARC, existe a obrigatoriedade da recomposição da RL e as multas serão suspensas, desde que os seus responsáveis requeiram expressamente a adesão ao PRA. Para o imóvel que não se enquadre em ARC as multas serão exigidas além da obrigatoriedade de regularização.

Nas APPs, todos os passivos de ARC devem ser regularizados

com a adesão expressa ao PRA, independentemente da quantidade de módulos fiscais. A diferença será em relação a quantidade de área a ser regularizada. Se o imóvel possuir até 04 módulos fiscais é considerado de agricultura familiar ou uma pequena propriedade, nesse caso a regularização segue a orientação do art. 61-A e seguintes do código. Porém esta recomposição será avaliada individualmente, caso a caso, para adequar a quantidade de faixas de mata, entre os limites de 05 (cinco) até 15 (quinze) metros, contados da borda da calha regular do leito d'água.

Os imóveis que não se enquadram em ARC serão devidamente multados pela supressão irregular de vegetação em áreas protegidas, além da obrigatoriedade de regularizar o ambiente degradado.

Assim, considerando que nos imóveis maiores que 04 módulos fiscais, existe a obrigatoriedade da regularização dos passivos ambientais nas APPs e nas RLs, não há que se aplicar o termo “perdão”, mas sim “suspensão” da dívida até o cumprimento integral do tramo de compromisso. O procedimento de recuperação deverá obedecer aos termos acordados no PRA e será supervisionado pelo órgão ambiental competente que poderá, a qualquer momento, comprovado que o infrator deixou de cumprir com a regularização do ambiente degradado, exigir o pagamento da multa, antes suspensa, na forma anterior ao pedido de adesão.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As culturas humanas deixam marcas nas paisagens naturais. Um dos lugares onde o homem deixa marcas profundas é no espaço rural, pois com as suas manifestações culturais modificam a natureza, seja pela agricultura ou pela pecuária, eliminando a flora e fauna nativas, utilizando grandes quantidades de água para irrigação, promovendo queimadas sem controle, fazendo uso indiscriminado de fertilização artificial dos solos, entre outros (DRUMMOND, 2007). Esta antropização em áreas florestadas tem diminuído rapidamente a taxa de colonização das espécies em função do crescimento econômico e não tem levado em consideração o limite suportável de exploração dos

recursos naturais findáveis ou renováveis.

Para que seja efetivada a preservação, a recuperação e a manutenção do ambiente natural é necessário primeiro conhecer o ambiente e, somente depois, propor estratégias eficazes que sirvam para garantir um ambiente saudável para as gerações futuras. Esta proposta está sendo formada com o banco de dados do CAR e será efetivada com os PRAs, proporcionando uma eficaz preservação de áreas legalmente protegidas.

A presente pesquisa possibilitou verificar as dificuldades relacionadas às coletas de dados do CAR, uma vez que o prazo para o cadastramento dos imóveis rurais foi prorrogado pela quarta vez, sendo que o data limite é até 31 de maio de 2018. Em benefício do ambiente natural se espera que não seja novamente prorrogado, pois uma nova prorrogação impede que os PRAs sejam editados e postos em prática.

A metodologia e as etapas desenvolvidas no decorrer dessa pesquisa possibilitaram o entendimento do processo de exploração da natureza por meio da história ambiental, da preocupação com o seu uso indiscriminado e da evolução das leis ambientais. Um fator determinante para o sucesso do cadastramento eletrônico foi a conclusão do julgamentos das ações de inconstitucionalidade do código em vigor no STF, pois trouxe a segurança jurídica aos responsáveis por imóveis com passivos ambientais, motivando a sua declaração e a sua regularização *in loco*.

A pesquisa concluiu que ao final do prazo do CAR, os imóveis rurais que estiverem em desacordo com a legislação ambiental relativos à proteção das APPs, das RLs e das AURs, serão devidamente multados. Para esta nova fase de monitoramento, serão utilizadas as sobreposições de imagens de satélite da cobertura de vegetação nativa com as informações declaradas no banco de dados do CAR, gerando uma versão real da quantidade de áreas protegidas e de áreas que serão regularizadas. Após serem iniciados os procedimentos de regularização dos passivos ambientais acordados nos PRAs, o Brasil será referência em proteção do meio ambiente, garantindo-o para as futuras gerações, de acordo com

as bases constitucionais do art. 170, que prestigiam em igual nível de importância, o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A autora agradece ao apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior (CAPES), em todas as suas etapas, através de bolsa integral e ao Programa Nacional de Cooperação Acadêmica (PROCAD), Edital Capes nº 71/2013, onde o presente estudo está inserido em um projeto maior de pesquisa, intitulado “Novas Fronteiras no Oeste: Relação entre Sociedade e Natureza na Microrregião de Ceres em Goiás (1940-2013), vinculado à CAPES e, desenvolvido em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade do Estado de São Paulo (Unesp/Presidente Prudente), o Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (UnB) e do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente do Centro Universitário de Anápolis (PPSTMA/UniEVANGÉLICA).

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 686. 2011.

AQUINO, Fabiana de Gois; MIRANDA, Guilherme Henrique Braga de. Consequências Ambientais da Fragmentação de Habitats no Cerrado. In Sano, S. M; Almeida, S. P. de; Ribeiro, J. F.; (eds.). *Cerrado: ecologia e flora*. Embrapa Cerrados, Brasília-DF, V-01, p. 385/98. 2008.

CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987, Editora Schwarcz AS, 3ª. Edição, 23ª. Reimpressão, 2014, p. 43 capítulo II República e Cidades.

DEAN, Warren. *A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira*. 1. ed.1988. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.

DRUMMOND, José Augusto. *A história ambiental: Temas, fontes e linhas de pesquisa*. Estudos Históricos. Rio de Janeiro, vol. 4, nº 8. 1991.

DRUMMOND, José Augusto. *Patrimônio Natural e Cultural: Endereços Distintos nos Espaços Urbanos, Rurais e Selvagens*. IN *Patrimônio, Natureza e Cultura*, Paes-Luchiani MT de, Bruhns HT, Serrano C (org.). Papirus, Campinas, Parte 1 – Os Espaços do Patrimônio Natural, 176pp. 2007.

FRANCO, José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto. *Proteção à natureza e identidade nacional no Brasil, anos 1920-1940*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PEREIRA, Osny Duarte. Direito Florestal Brasileiro. Borsoi, Rio de Janeiro, p. 210. 1950

URBAN, Teresa. Saudade do Matão – Relembrando a História da Conservação da Natureza no Brasil – Curitiba: Editora da UFPR; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza; Fundação MacArthur, c1998. p.374.

ZAKIA, Maria José; PINTO, Luis Fernando Guedes. Guia para aplicação da nova lei em propriedades rurais. Imaflora, Piracicaba. Disponível em: imaflora.blogspot.com/.../guia-explica-codigo-florestal-para.html. 2013.

Legislação

BRASIL. Cadastro Ambiental Rural – Sicar – Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural. Disponível em: www.car.gov.br. Acesso em: 10 jan. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 9.257, de 29 de Dezembro de 2017. Prorroga para 31 de maio de 2018 a inscrição no CAR, conforme previsto no § 3º do art. 29 da **Lei** nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Art. 2º Este **Decreto** entra em vigor na data de sua publicação. Brasília. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9257.htm. Acesso em: 05 jan. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Módulos fiscais. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/tabela-modulo-fiscal>. Acesso em: 09 fev. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2.000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências – SNUC. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em: 07 abr. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e nº 7.754, de 14 de abril de 1989, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011.../lei/L12727.htm. Acesso em: 10 jan. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Institui o Código Florestal. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o Novo Código Florestal. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio

ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921. Crêa o Serviço Florestal do Brasil. Disponível em: <www2.camara.leg.br/.../decreto-4421-28-dezembro-1921-567912-publi...>. Acesso em: 15 set. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/.../decreto/D6514.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 7.830, de 17 de outubro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011.../2012/Decreto/D7830.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 8.235, de 05 de maio de 2014. Estabelece normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, institui o Programa Mais Ambiente Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/.../Decreto/D8235.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

ESTADO DE MATO GROSSO. Decreto nº 420/2016. Regulamenta o PRA. Disponível em: www.jusbrasil.com.br/diarios/.../doemt-05-02-2016-pg-2. Acesso em: 10 jan. 2018.

ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto nº 61.792-16. Regulamenta o PRA. Disponível em: governo-sp.jusbrasil.com.br/.../decreto-61792-16-sao-paulo-sp. Acesso em: 10 jan. 2018.

ESTADO DO PARÁ. Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade. IN 01/2016. Regulamenta o PRA. Disponível em: <http://www.semas.pa.gov.br/.../16/instrucao-normativa-no-01-de-15-de-fevereiro-de-2016/>. Acesso em: 10 jan. 2018.

A PROTEÇÃO DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA: CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL DE 1988 E O PROTOCOLO DE NAGOYA

Romina Ysabel Bazán Barba¹

Nivaldo dos Santos²

INTRODUÇÃO

A proposta de estudo do presente artigo faz-se necessária uma vez que, primordialmente, o Brasil sendo detentor de uma das maiores biodiversidades do planeta precisa assegurar a exploração sustentável de seus recursos como garantia das presentes e futuras gerações, sendo este um direito amparado pela Constituição Federal de 1988.

A Constituição brasileira é considerada como uma das mais avançadas do mundo em matéria ambiental. Além do que, ao lado da Constituição estão uma série de normas infraconstitucionais que amparam o sistema constitucional brasileiro a ser um dos mais abrangentes e atuais em tutela do meio ambiente.

No entanto, o sistema legislativo brasileiro de acesso ao patrimônio genético tem-se mostrado insuficiente não somente para evitar práticas de exploração predatória e o contrabando de espécies naturais, como também para a apropriação e monopolização da natureza e de seus conhecimentos tradicionais como uma forma de mercadoria.

1 Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás. E-mail: rominabazan92@gmail.com. <<http://lattes.cnpq.br/3253119728025866>>. Telefone: (62) 9 9949-0723.

2 Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor titular da Pontifícia Universidade Católica de Goiás e da Universidade Federal de Goiás. <<http://lattes.cnpq.br/3359203015249134>>. E-mail: nivaldodosantos@bol.com.br

Dessa forma, nas últimas décadas, surge uma preocupação global com a crise ecológica, que deu origem a diversos tratados e convenções internacionais das quais o Brasil faz parte, que visam a proteção da natureza, incidindo diretamente nas questões da falta de alimentos, territórios devastados e nos direitos dos povos indígenas.

Fazendo-se um breve relato, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) convocou um Grupo Especial de estudiosos sobre a biodiversidade em novembro de 1988, com o fim de analisar a importância da criação de um documento internacional sobre a diversidade biológica.

Em maio de 1989, o PNUMA instituiu um Grupo de Trabalho Ad hoc de juristas e técnicos para a elaboração do instrumento jurídico internacional de conservação e uso sustentável da biodiversidade. Levando-se em consideração o compartilhamento dos custos e dos benefícios entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, como também os meios para incentivar as inovações das comunidades locais.

Em fevereiro de 1991, o Grupo de Trabalho Ad hoc já tinha o nome de Comité Intergovernamental de Negociação. Em maio de 1992 tiveram seus trabalhos finalizados na Conferência de Nairobi aonde se aprovou o texto da Convenção de Diversidade Biológica – CDB.

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, foi aberta a assinatura para a CDB. No período de 05 de junho de 1992 até 04 de junho de 1993, 168 países haviam assinado a Convenção, entrando em vigor no dia 29 de dezembro de 1993, 90 dias após sua ratificação por 30 países.

A Conferência Rio 92 foi voltada para a conservação dos recursos naturais e da necessidade de uma urgente mudança de comportamento visando à preservação da vida na Terra. Nesta conferência se reuniram 108 chefes de Estado, com o objetivo de obter o desenvolvimento do norte e sul do planeta, porém de maneira sustentável. O Brasil assinou a CDB em 1992 e veio a ratificá-la em 1994,

tornando-se assim parte desta.

Em 2002 houve a Cúpula Mundial sobre desenvolvimento sustentável, que discutiu colocar maior vigor nas ações para promover um regime internacional de repartição justa e equitativa dos benefícios a partir da utilização dos recursos genéticos e a sua exploração sustentável.

A grande vontade da comunidade internacional pelo desenvolvimento sustentável serviu de estímulo para a CDB. Sendo este documento um importante passo para a conservação da biodiversidade e uso sustentável se seus recursos tendo em conta a justa distribuição dos benefícios de seu uso. E foi um dos principais resultados da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), Rio 92.

Em 29 de outubro de 2010, em Nagoya, Japão, foi adotado um novo tratado internacional intitulado Protocolo de Nagoya (2014), que visa: reconhece a soberania dos Estados sobre seus recursos biogenéticos; trata da transferência de tecnologias em busca do desenvolvimento sustentável; reconhece a natureza especial da biodiversidade agrícola e a importância dos recursos genéticos na segurança alimentar; reconhece ainda a importância dos conhecimentos tradicionais e os direitos das comunidades indígenas; como também regula o acesso aos recursos genéticos e a repartição dos benefícios, dentre outras vantagens que se discutiram no decorrer deste artigo.

É mister analisar as discussões em torno da não ratificação pelo Brasil de tal protocolo, posto que viria a complementar a CDB e principalmente a tutela ambiental já prevista na Constituição. Discutir se essa omissão acarretará prejuízos para a proteção e exploração dos recursos e avanços genéticos, e caso seja ratificado, como se efetivariam as vantagens dele advindas dentro do ordenamento jurídico existente.

Mostra-se relevante o estudo se os instrumentos legais internos e os tratados e convenções até aqui ratificados pelo Brasil seriam suficientes para garantir a segurança jurídica dos recursos biogenéticos.

Como também, se os avanços tecnológicos e o desenvolvimento sustentável têm efetivamente contribuído para o avanço da ciência em conhecer mais profundamente a composição genética, os produtos agrícolas e as substâncias químicas encontradas na natureza, a fim de melhor tutelá-las e protegê-las.

1. BREVE HISTÓRICO: A APROPRIAÇÃO DA NATUREZA COMO MERCADORIA

A apropriação da natureza através da ação humana não se dá de igual modo no tempo e espaço. No começo, o principal propósito era explorar a terra para subsistência, retirando-se seus frutos de forma simples e obedecendo a seu próprio ciclo.

O interesse do homem pela natureza remota ao seu aparecimento na Terra: era necessário conhecer as forças da natureza, as plantas e animais que oferecem perigo, para deles se defender ou usar como alimento, garantindo a sobrevivência. (GRANZIERA, 2015, p. 13).

Com a evolução do homem e o crescimento populacional do mundo a forma de produção se mostrava insuficiente e o ser humano começa a desenvolver outras habilidades na busca de novos recursos para a satisfação das suas necessidades. Dessa forma, passa a ser um explorador dos recursos naturais e sua atuação interfere e agride o meio ambiente em que vive.

Instrumentos são aprimorados e são criadas novas formas de produção em massa e de extração dos recursos naturais. Assim, a partir da Revolução Industrial e todos os avanços tecnológicos levaram ao mundo à poluição ambiental, ao desrespeito à natureza e ao crescimento desordenado das cidades e das indústrias. Foi “um marco de forte agravamento dos impactos da atividade humana sobre o meio ambiente e a saúde do homem.” (GRANZIERA, 2015, p. 23).

Na obra “A grande transformação” de Karl Polanyi (2000) que trata do processo de industrialização e a criação das mercadorias fictícias – que por meio delas se criaram os mercados reais. Se demonstra que a criação das mercadorias fictícias foi um processo gradativo em

decorrência da necessidade da atividade industrial, pois a princípio o trabalho, a terra e o dinheiro não foram produzidos para venda.

Com especial atenção para a apropriação da natureza como mercadoria, nas palavras de Polanyi (2000, p. 94) “Terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem”. Assim, a utilização da terra gera impactos sob a natureza como um todo, e mesmo a natureza não sendo uma mercadoria fictícia é impossível afastá-la da terra. A terra “é um elemento da natureza inexplicavelmente entrelaçado com as instituições do homem” (POLANYI, 2000, p. 214).

Trazendo essa discussão para o âmbito atual pode-se apreciar que o ser humano tem transformado em mercadoria novos elementos da natureza como “o ar, a vida e a água” conforme as palavras de Becker (2007, p. 66),

Mas por que Polanyi dizia isso? Porque a sociedade deve entender esse problema e estabelecer pressões e ações para limitar a força da mão invisível do mercado, mediante as políticas públicas. Se o Estado e a sociedade não estabelecerem os limites, a mercantilização avança em todos os setores, como está realmente avançando. E isto em nível global, ao mesmo tempo que a demanda de alimentos protéicos, como soja, carne etc., revigorou intensamente a expansão da fronteira agropecuária no Brasil.

Dessa forma, a “noção de apropriação da natureza implica numa manipulação da mesma, subordinada aos fins propostos por seu dominador, que, em primeira instância, é o homem” (ALMEIDA *apud* CORTEZ, 2011, p. 6).

Começa o ciclo de degradação ambiental e desaparecimento de parte da biodiversidade mundial, tornando-se imperioso que os atuais moradores da biosfera respeitem os limites que a Terra é capaz de suportar.

A série de desastres e desequilíbrios ambientais, a destruição do meio ambiente e da biodiversidade biológica por parte dos países mais avançados tecnologicamente, chama a atenção para os países cujo

acervo biogenético é rico.

A rigor, a proteção do ambiente não faz parte da cultura nem do instinto humano. Ao contrário, conquistar a natureza sempre foi o grande desafio do homem, espécie que possui uma incrível adaptabilidade aos diversos locais do planeta e uma grande capacidade de utilizar os recursos naturais em seu benefício. Essas características fizeram com que, ao longo do tempo, a natureza fosse *dominada* pelo homem na busca do seu desenvolvimento, não se preocupando, no entanto, com os danos que causava. (GRANZIERA, 2015, p. 22).

A necessidade desenfreada por consumir mais, a cultura do descartável, o hedonismo marcante nas últimas décadas devido aos próprios avanços da tecnologia, criou um círculo vicioso que desencadeia uma produção descontrolada e desordenada. Essa situação gera o desrespeito ao meio ambiente e a sua biodiversidade genética, visto que o ser humano não tem limites para se apropriar da natureza e alcançar a satisfação das suas necessidades por mais superficiais que elas possam ser.

Nos últimos séculos passou-se a agredir o meio natural para atender aos anseios do capitalismo e às vontades crescentes de países mais poderosos, que após o empobrecimento ou total depreciação de seus recursos naturais ou a destruição da sua biodiversidade, projetam olhares sobre as reservas naturais de países em vias de desenvolvimento como o Brasil.

2. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL DE 1988 E O PROTOCOLO DE NAGOYA

Inicialmente, cumpre expor a proteção da diversidade biológica já contida na Constituição Federal do Brasil de 1988, preleciona Dalmo de Abreu Dallari (2002, p. 58) que:

A Constituição brasileira de 1988 deu bastante ênfase à questão ambiental, proclamando e garantindo o direito ao meio ambiente saudável, fixando responsabilidades e prevendo instrumentos legais para defesa desse direito. Diz a Constituição que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é bem de uso

comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. O Poder Público, tanto federal, quanto estadual e municipal, deve zelar por sua preservação e defesa, o que deverá ser feito também pela coletividade, podendo todos agir contra o poluidor potencial ou efetivo.

Nota-se que a tutela ambiente tem identidade própria na Magna Carta, e está na categoria de bem jurídico autônomo, tão relevante quanto o direito à vida, à liberdade e à igualdade, entendendo o legislador constituinte que o direito ao meio ambiente é um direito fundamental de todo cidadão, concedendo-lhe às normas constitucionais de natureza ambiental eficácia e aplicabilidade direta e imediata.

Sobre sua proteção o atual Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes (2010, p.848) afirma que “A proteção do meio ambiente deve conciliar as noções do Direito Constitucional e do Direito Internacional, permitindo uma evolução nas tradicionais noções de soberania, direito de propriedade, interesse público e privado”.

Desta maneira, faz-se necessário uma breve exposição dos mais relevantes artigos da Constituição Federal de 1988, que tratam especificamente da tutela do meio ambiente e da proteção da diversidade biológica, principal tema deste estudo.

A princípio observa-se no artigo 5º, inciso LXXIII, que possui como título “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” que o legislador atribuiu ao cidadão a defesa ambiental por meio da ação popular.

Já nos artigos 23 e 24, trata-se das jurisdições de fiscalização e proteção, abrangendo a esfera legislativa e os meios de proteção do meio ambiente, como fator capital nas diferentes esferas: municipais, estaduais, distritais e da União.

O artigo 129, inciso III, traz que o Ministério Público pode promover o inquérito e a ação civil pública para a proteção do meio ambiente. Bem como, o artigo 170 expõe que a defesa ambiental é um dos princípios da ordem econômica, e é fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa. Enfoca o princípio da função

social da propriedade no momento em que proíbe as atividades da iniciativa privada que desrespeitem o meio ambiente, ou seja, a propriedade privada deixará de cumprir sua função social se violar a proteção ao meio ambiente.

No artigo 182 acomete-se a política de desenvolvimento da propriedade urbana, que tem por objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais e garantir o bem-estar dos cidadãos. O artigo 186, inciso II, dispõe ainda, como no artigo mencionado anteriormente, sobre o requisito da função social da propriedade que é a utilização adequada dos recursos naturais e o respeito dos princípios de preservação do meio ambiente, para que haja o bem-estar do proprietário e dos empregados da propriedade rural.

Outro artigo relevante é o 200, inciso VIII, na qual o legislador constituinte diz que compete ao sistema único de saúde colaborar para a proteção do meio ambiente. O artigo 216 aprecia a proteção do meio ambiente natural e construído, com ênfase ao meio ambiente cultural, protegendo assim a história de um povo e seu consequente patrimônio cultural.

Por fim, no Capítulo VI da Constituição que é específico só para tratar do meio ambiente em seu artigo 225, que ao analisar-se o *caput*, é possível chegar-se a três principais conclusões (MILARÉ, 2001, p. 228-229), quais sejam:

O direito ao meio ambiente é um direito difuso, pois se estende à toda coletividade. E é tido como um direito humano fundamental e, dessa forma, indisponível, pois compõe o mínimo existencial. Igualmente, com a consagração constitucional de um direito de terceira geração. De um lado, se aos cidadãos é assegurado um direito ao meio ambiente sadio, de outro, se têm a obrigação preservá-lo para às futuras gerações.

O meio ambiente é um bem de uso comum do povo (não pertence a indivíduos isolados, mas sim à toda coletividade) e essencial à sadia qualidade de vida (não se pode falar em qualidade de vida se não

houver respeito ao meio ambiente), sendo-lhe reconhecida a natureza de direito público subjetivo.

O Poder Público e os cidadãos são responsáveis pela defesa e proteção dos bens ambientais. É uma obrigação de fazer e não uma faculdade. O cidadão deve auxiliar o Poder Público no restabelecimento do equilíbrio ecológico, visto que a Constituição lhes deu idêntica responsabilidade.

No artigo 225, parágrafo primeiro, inciso II, aduz que incumbe ao Poder Público “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético”.

Observa-se que está havendo uma tendência em aliar a defesa da diversidade cultural e da cultura ao desenvolvimento humano, equiparando a noção de desenvolvimento sustentável, tão caro ao direito ambiental. Esse movimento muito se assemelha ao da preservação e da conservação da natureza, cuja intensidade se verificou, sobretudo na década de 1990, influenciando diversos instrumentos normativos e desencadeando um conjunto de políticas públicas e de ações, como a própria Constituição Federal de 1988, que tem um Capítulo sobre o Meio Ambiente (art. 225) (SHIRAISHI NETO, 2004, p. 188).

Assim, esse dispositivo constitucional impõe a responsabilidade ao Poder Público e a sociedade pela defesa e preservação do meio ambiente em favor das presentes e futuras gerações, na realidade está defendendo a aplicação do princípio da sustentabilidade.

Nesse sentido, vale citar-se Guido Fernando Silva Soares (*Apud*. MORAIS, 2010, p.848) que salienta dizendo que:

no fundo, o meio ambiente é um conceito que desconhece os fenômenos das fronteiras, realidades essas que foram determinadas por critérios históricos e políticos, e que se expressam em definições jurídicas de delimitações dos espaços do Universo, denominadas *fronteiras*. Na verdade, ventos e correntes marítimas não respeitam linhas divisórias fixadas em terra ou nos espaços aquáticos ou aéreos, por critérios humanos, nem as aves migratórias ou os habitantes dos mares e oceanos necessitam de passaportes para atravessar fronteiras, as quais foram delimitadas, em função dos homens.

O trecho acima conclui que o meio ambiente não tem fronteiras, nem sequer pode ser delimitado pelo homem, é universal, e seus conceitos devem habitar na consciência das pessoas, para que tenham uma exploração consciente dos recursos naturais. Destarte, a Constituição Federal de 1988 deve visar à proteção integral da diversidade biológica brasileira, independentemente de quaisquer fronteiras.

Outro ponto de destaque é o chamado “bom viver”, “direito ao bem viver” ou ainda “*buen vivir*” que representa um dos grandes pilares das constituições latino-americano, um ideal percebido “nos saberes, na tradição, na cultura indígena, sob diferentes aspectos” (CANOTILHO e LEITE, 2015, p. 484).

“A concepção do bem viver é parte essencial da cultura milenar dos povos originários da América Latina, integrando sua visão de mundo e se mantendo vigente em muitas comunidades indígenas até a atualidade” (CANOTILHO e LEITE, 2015, p. 484). Este ideal remete a uma convivência harmônica, que dirige a vida em plenitude e de equilíbrio com o meio ambiente, defende o direito a uma existência digna a todos e proclama o dever de manutenção da vida.

É possível notar, então, que, no plano constitucional, Equador e Bolívia tiveram um importante avanço tanto na proteção constitucional do meio ambiente quanto no reconhecimento e valorização dos povos que compõem esses Estados (plurinacionais). A afirmação de um direito ao bem viver contribui para a integração desses pilares (direito da natureza e plurinacionalidade) e aproxima o Estado de seu dever de manutenção das condições essenciais para o desenvolvimento da vida, em todas as suas manifestações (CANOTILHO e LEITE, 2015, p. 488).

Como já foi brevemente introduzido, o Protocolo de Nagoya vem para complementar a Convenção de Diversidade Biológica que é considerada um marco histórico no âmbito internacional, sendo de grande valia nos setores que fazem uso e intercâmbio de recursos genéticos para o aumento dos recursos naturais que vem diminuindo no planeta.

Quanto à CDB vale enfatizar que a mesma é equivalente a

uma Emenda Constitucional, ou seja, possui patamar de igualdade às normas constitucionais, em conformidade ao artigo 5º, parágrafo terceiro, da Constituição Federal do Brasil (1988) que aduz: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

Desta forma, a CDB possui a mesma hierarquia das normas constitucionais, sendo de posição superior as demais normas infra-constitucionais brasileiras.

A Secretaria da Convenção sobre Diversidade Biológica (BRASIL, 2012, p. 3) afirmou que o Protocolo de Nagoya “trará maior segurança jurídica e transparência para provedores e usuários dos recursos genéticos a nível mundial”, visto que aponta “garantir a repartição de benefícios, em particular quando os recursos genéticos deixam o país provedor, e estabelece condições mais previsíveis para o acesso a estes”.

Outrossim, o Protocolo de Nagoya é um dos mais novos tratados internacionais, e como dito, visa trazer a nível mundial, transparência e maior segurança jurídica tanto para os detentores, quanto para os usuários dos recursos genéticos. Este Protocolo abrange não só a proteção aos recursos genéticos propriamente ditos, como também os Conhecimentos Tradicionais Associados aos Recursos Genéticos (CTAs) e os benefícios advindos de seu uso.

Antropologicamente, o “conjunto dos comportamentos, saberes e saber-fazer característicos [...] de uma sociedade” (LAPLANTINE, 1991, p. 120) são uma parte muito importante e que estariam protegidos pelo Protocolo de Nagoya, fazendo-se uma reflexão acerca da interação entre povos e natureza. O artigo sétimo do referido protocolo ampara o acesso ao Conhecimento Tradicional Associado aos Recursos Genéticos, que se dá por meio de um prévio consentimento ou pela aprovação e participação das comunidades indígenas.

É também observado no protocolo que deve haver um repasse ou até mesmo uma remuneração para essas Comunidades Tradicionais, pois existem vários produtos encontrados na natureza que somente podem ser consumidos ou comercializados pelas indústrias através do uso dos conhecimentos desses povos, já que são eles que detêm o saber sobre quais produtos devem ser usados para determinados fins. Essas comunidades devem ser respeitadas e reconhecidas pelos seus conhecimentos milenares.

Por isso, o Protocolo de Nagoya ajudará a garantir os princípios fundamentais do acesso aos recursos genéticos e da repartição justa e equitativa dos benefícios advindos de sua utilização, já consagrados pela Convenção sobre Diversidade Biológica. Em verdade, este protocolo veio para trazer maior apoio a Convenção sobre Diversidade Biológica, tornando-se assim relevante o seu estudo nos setores comerciais e não comerciais que estejam envolvidos tanto no uso, quanto no intercâmbio dos recursos genéticos. (BRASIL, 2012, p. 1).

Dessa mesma forma explana o artigo apresentado pelas Nações Unidas no Brasil (ONU, 2014, p. 1) que:

A entrada em vigor do Protocolo de Nagoya proporcionará maior segurança jurídica e maior transparência, tanto para provedores quanto usuários de recursos genéticos, criando uma estrutura que promove o uso de recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados ao reforçar as oportunidades para uma partilha justa e equitativa de benefícios. O protocolo criará novos incentivos para a conservação da biodiversidade e o uso sustentável de seus componentes, aumentando sua contribuição para o desenvolvimento sustentável e o bem-estar humano.

Percebe-se, pela leitura acima, que este Protocolo além de todos os benefícios já citados traz incentivos ao uso sustentável e a conservação dos recursos genéticos, contribuindo assim para a manutenção da biodiversidade em favor do bem-estar de toda a humanidade.

Ao proporcionar segurança jurídica e repartição dos benefícios haverá maior incentivo para o avanço das pesquisas nos recursos genéticos, oportunizando o surgimento de novas descobertas. Em

consonância ao que foi dito, o artigo 1º do Protocolo de Nagoya (SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA – MMA, 2014, p. 14) apresenta com clareza que:

O objetivo do presente Protocolo é a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e à transferência adequada de tecnologias pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e mediante financiamento adequado, contribuindo desse modo para a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável de seus componentes.

Os maiores beneficiados por este protocolo, obviamente, são os países que detém maior biodiversidade. O Brasil, sendo um dos países que mais possui diversidade biológica existente na Terra, é apenas signatário, mas não ratificou o Protocolo de Nagoya, dentre os motivos, se destaca a oposição da bancada ruralista.

Segundo a opinião de Bráulio Ferreira de Souza Dias, secretário-executivo da Convenção sobre Diversidade Biológica da ONU (*Apud.* NEHER, 2014, p. 1) aduziu que: “Ao não participar, o Brasil vai ter dificuldades para defender seus interesses. Um país como o Brasil, que é tão complexo, grande e onde a biodiversidade é tão importante, não poderia ficar a reboque das decisões de outros países”. Nesse sentido, o Brasil poderá ter dificuldades ao lidar e negociar com os países que já o ratificaram.

Quanto à discussão entre ambientalistas com os setores ruralistas e do agronegócio, para a ratificação do Protocolo de Nagoya, concorda-se com os ambientalistas, pois eles visam proteger os recursos genéticos para todos no presente e no futuro. Já, o setor ruralista e do agronegócio temem que o protocolo atrapalhe seus interesses econômicos e as suas relações negociais, mas não pensam nos benefícios que poderiam advir com esse protocolo. Em artigo da Carta Capital (NEHER, 2014, p. 1) confirma-se essa posição:

Quem é contra o protocolo afirma que ele prejudicaria o setor agropecuário, pois quase todas as plantas e animais de interesse da agropecuária brasileira, principalmente os destinados à exportação,

como soja e gado, são provenientes de outros países. Os opositoristas alegam que, ao aceitar o acordo, o Brasil teria que pagar royalties por essas espécies.

Tendo como marco o próprio texto do Protocolo de Nagoya acredita-se que se o mesmo for ratificado pelo Brasil, as consequências dele advindas serão benéficas para o desenvolvimento sustentável, visto que ele abrange a proteção dos recursos genéticos oriundos de cada país, como também protege os Conhecimentos Tradicionais Associados à exploração desses recursos.

Como já dito, esse protocolo ainda dispõe sobre o incentivo à busca de novas tecnologias sustentáveis, pois ele traz como condição a promoção da pesquisa e de meios sustentáveis para a exploração da diversidade biológica.

Outro ponto do Protocolo de Nagoya é a já mencionada Convenção sobre Diversidade Biológica, ratificada pelo Brasil desde 1994. Para cumprir com os compromissos dela advindos, vem criando-se instrumentos, como por exemplo, o Projeto Estratégia Nacional da Diversidade Biológica, o Programa Nacional da Diversidade Biológica (PRONABIO) e o Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (PROBIO).

A Convenção sobre Diversidade Biológica é um dos mais importantes instrumentos internacionais relacionados à proteção da biodiversidade, posto que ampara outras diversas convenções e acordos ambientais específicos, como por exemplo, o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, que trata das regras para o acesso aos recursos genéticos vegetais e a repartição dos benefícios.

Após a Convenção sobre Diversidade Biológica passou-se a regular o acesso e a utilização dos recursos genéticos em nível internacional, reconhecendo a soberania dos Estados sobre seus recursos biológicos. O Estado, detentor originário das matérias primas e dos recursos biogenéticos, busca impedir a exploração inadequada da

diversidade biológica e injusta utilização dos conhecimentos das comunidades tradicionais dos povos indígenas.

Também se observa a Conferência de Partes (COPs), órgão decisório máximo da Convenção sobre Diversidade Biológica, que realiza reuniões entre seus países-membros, para a discussão de dois temas centrais, a diversidade biológica e as mudanças climáticas.

Apesar dos avanços, foi sancionada a Lei nº 13.123/2015, também chamada de Lei da Biodiversidade, antigo Projeto de Lei (PL) nº 7.735, que conflita diretamente com o Protocolo de Nagoya e com a Convenção de Diversidade Biológica, pois veio a restringir os direitos dos camponeses, dos pequenos agricultores, dos povos indígenas e também das comunidades tradicionais, regulando o acesso por grandes conglomerados de empresas aos conhecimentos tradicionais e as pesquisas em benefício próprio, “desburocratizando” o acesso a “sementes, cultivares e raças crioulas” (TERRA DE DIREITOS: ORGANIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS, 2015, p. 1).

Essa lei chama a atenção pela sua tão rápida decretação. Conforme entrevista ao secretário executivo da Convenção de Diversidade Biológica, Bráulio Dias, antes de a mesma ser sancionada, afirmou que: “a aprovação do PL pode dificultar a ratificação do protocolo pelo Brasil, com implicações negativas para o país.” (SOUZA, 2015, p. 1). Para Bráulio essa lei fere o Protocolo de Nagoya que protege os recursos genéticos originários e os conhecimentos tradicionais aplicados de cada país.

Quanto ao estudo do conhecimento científico versus o conhecimento vulgar pode-se mencionar o pensamento de Boaventura de Sousa Santos que na obra “Um discurso sobre as ciências” (2010, p. 88) afirma que “a mais importante de todas é o conhecimento do senso comum, o conhecimento vulgar e prático com que no cotidiano orientamos as nossas ações e damos sentido à nossa vida”.

Modernamente, a ciência tem desvalorizado o conhecimento vulgar em favor do conhecimento dito como científico, e isso se pode

ver na prática ao deparar-se com a mencionada Lei nº 13.123/2015 que é um retrocesso, já que restringe os direitos dos povos tradicionais, como também influência na não ratificação ao Protocolo de Nagoya que visa melhor amparar esses direitos previstos na CDB.

Por fim, vale mencionar o que Bráulio Dias (SOUZA, 2015, p. 1) disse, em entrevista, sobre a proteção aos conhecimentos tradicionais que viriam do Protocolo de Nagoya.

Evidente que apenas ter uma lei nacional não é suficiente para evitar a biopirataria. Se alguém retira um recurso genético ou conhecimento tradicional do Brasil sem autorização, a lei nacional não abarca mais esse material porque ele estaria fora do país. Por isso é importante a adesão do Brasil ao marco legal internacional para assegurar os seus direitos. O protocolo tem regras de cumprimento. Se empresas ou pesquisadores vierem a extrair algum material do Brasil sem a devida autorização e sem pagar a repartição de benefícios, o Brasil poderá recorrer a esses mecanismos previstos no protocolo para sustar esses usos e obter uma indenização.

3. A SUSTENTABILIDADE COMO ALTERNATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO CONCILIADO COM A PROTEÇÃO DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA

Com o objetivo de encontrar alternativas em conciliar o avanço tecnológico com a preservação da natureza, surge a ideia do desenvolvimento sustentável. A tutela jurídica nacional – em especial a mencionada Constituição Federal do Brasil (1988) e a Lei de Biossegurança (nº 11.105/2005) – e, internacional – Convenção de Diversidade Biológica e o Protocolo de Nagoya – amparam o desenvolvimento sustentável, o que se vislumbra na prática ao ver os avanços tecnológicos em tentarem minimizar os riscos de impactos ambientais.

Por exemplo, em determinado plantio já se tem a prospecção dos lucros, danos e benefícios, prospecção essa, que anos atrás, não se tinha acesso e que pelo avanço da tecnologia hoje pode-se conciliar o desenvolvimento com o adjetivo sustentável, como bem se vislumbra na Agenda 21 (BRASIL, 1995, p. 409), que diz que:

as tecnologias ambientalmente saudáveis protegem o meio ambiente, são menos poluentes, usam todos os recursos de forma mais sustentável, reciclam mais seus resíduos e produtos e tratam os dejetos residuais de uma maneira mais aceitável do que as tecnologias que vieram substituir.

Assim, as tecnologias chamadas de verdes visam não só contribuir para o crescimento econômico, como também ajudam na preservação ambiental, ao formular técnicas para o seu aproveitamento de maneira sustentável.

Considerando o pensamento de Amartya Sen (2010), afirma-se que seria possível um futuro sustentável por meio de uma busca permanente a melhoria das condições sociais dos povos mais fragilizados socialmente, pois estão interligados os problemas ambientais aos sociais, tendo que melhorar as condições gerais das populações para haver uma proteção adequada ao meio ambiente.

Dessa forma, com uma ênfase mais humanista, Sen concebe um estudo do desenvolvimento como uma expressão de liberdade, pois para ele, o território promove de maneira vital o desenvolvimento rural e insere produtos no mercado, como também “o desenvolvimento da ética ambiental pode fazer parte do trabalho que a regulamentação impositiva se propõe a fazer” (SEN, 2010, p. 343).

Fazendo-se um gancho histórico, se demonstra que as preocupações com o tema não se iniciaram agora. O saudoso professor Laranjeira (1984, p. 282 e 283) já mencionava em uma de suas obras a preocupação com as práticas predatórias ao meio ambiente, e afirmou:

O manejo dessas técnicas com vista ao mundo rural, corresponde, evidentemente, à aplicação da ciência agrônômica, em particular, e da ciência ecológica, em sentido mais amplo. Há, portanto, que incumbir aos especialistas dessas matérias apresentar as soluções compatíveis, objetivando uma melhor utilização dos recursos naturais renováveis. Quer no seu aspecto produtivista [...], quer no seu puro aspecto conservacionista.

Há nível internacional houve a Declaração sobre o Direito ao

Desenvolvimento de 1986 (ONU), na qual todos os indivíduos têm direito ao desenvolvimento social, econômico, cultural e político. Todavia, recordando os limites de preservação do meio ambiente – que tratam os outros tratados – para que as futuras gerações também possam usufruir desses direitos.

Outro autor importante é Ulrich Beck (2010, p. 25-26), no estudo da sociedade de risco, afirma que agora a palavra “risco” pode significar a “autodestruição da vida na Terra”, mas que:

[...] as florestas são desmatadas há muitos séculos – inicialmente através de sua conversão em pastos e em seguida através da exploração inconsequente da madeira. Mas o desmatamento contemporâneo acontece *globalmente* – e na verdade como consequência *implícita* da industrialização – com consequências sociais e políticas inteiramente diversas. São afetados, por exemplo, também e especialmente países com ampla cobertura florestal (como Noruega e Suécia), que sequer dispõem de muitas indústrias poluentes, mas que têm de pagar pelas emissões de poluentes de outros países altamente industrializados com a extinção de florestas, plantas e animais.

Com o fim de tentar minimizar tantos riscos, busca-se a realização do desenvolvimento sustentável, mas para isso, precisa-se haver um consenso do seu conceito, tem-se o primeiro conceito oficial, em 1987, na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que aduz:

Em essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas. (GRANZIERA, 2015, p. 59).

Atualmente existem muitas discussões e contradições entre os autores. Becker (2007, p. 67) assevera que “[...] todos querem o desenvolvimento sustentável. Mas, como sempre digo, para cada um deles o desenvolvimento sustentável tem um significado diferente, de maneira que precisamos acertar os ponteiros.”

Entende-se que, deve haver um senso de urgência com relação aos danos já existentes e que já foram produzidos para o meio ambiente. Isso deve incentivar as ações humanas a mudar seu rumo e que os doutrinadores não se detenham simplesmente em buscar um consenso científico para alguns temas, pois isso não muda a realidade de que a humanidade precisa corrigir seu caminho, buscando reduzir impactos e ser realmente sustentável, no todo que essa palavra possa representar.

Desta forma, verifica-se a cada dia, a importância das novas tecnologias voltadas para a proteção dos recursos genéticos, na busca de uma exploração sustentável.

Não se pode omitir o fato de que existe, também, o sistema das chamadas patentes verdes que cresce por conta dos avanços tecnológicos que possibilitam à ciência conhecer mais profundamente a composição genética dos recursos biológicos como células, genes e substâncias químicas. Porém, existe o discurso ideológico, que discute a privatização do conhecimento, mas, na verdade, o mundo caminha para a democratização desses conhecimentos através das tecnologias sociais e das patentes sociais. Estas últimas propõem o compartilhamento e a repartição dos benefícios advindos de uma descoberta.

Acredita-se que as patentes verdes, seriam importantes enquanto o Protocolo de Nagoya não seja ratificado, embora seja necessária uma boa política de implementação para a proteção de técnicas e processos biológicos oriundos de plantas e seres vivos nacionais, além dos processos que surgem a partir dos conhecimentos tradicionais. Todavia, sem a ratificação do referido protocolo, seria insuficiente para a proteção dos recursos genéticos *in natura*.

O Protocolo de Nagoya incentiva a busca por tecnologias limpas, sustentáveis e ambientalmente corretas. Sendo assim, protegem os recursos genéticos não só para esta geração, quanto principalmente para as gerações futuras, como prevê a norma constitucional brasileira, visto que estes recursos são finitos e o seu uso sustentável garante sua preservação por mais e mais anos.

O Brasil necessita proteger sua biodiversidade e é através de inovações tecnológicas de exploração racional e sustentável que se poderá atingir esse objetivo. A humanidade alcança a cada dia novos conhecimentos para criação de novas tecnologias sustentáveis necessárias para abastecer a todos e reduzir os impactos no meio ambiente. Com isso, não precisa parar o progresso, mas o ser humano pode conciliar o desenvolvimento com a preservação, utilizando as novas tecnologias em favor da vida.

Nesse sentido, Tarrega e Perez (2007, p.81) esclarecem de maneira apropriada que: “Existe uma série de elementos naturais com potencial econômico mas que se encontram, originalmente, em uma forma ‘impura’, complexa ou em misturas. Desta feita, exige-se a intervenção do homem para isolá-la e conferir-lhe uma forma explorável.”

Quanto aos direitos sobre essas novas tecnologias a autora Vandana Shiva (2001) busca desenvolver uma estrutura legal para os direitos de propriedade coletivos, demonstrando que a proteção dessas tecnologias não precisam ser restritas e há como ter o compartilhamento desses novos conhecimentos em benefício da humanidade.

Shiva em sua obra “Biopirataria” defende os conhecimentos tradicionais relacionados ao sistema agrícola das sementes, trata da Revolução Verde e das tecnologias ligadas à ciência reducionista, os direitos de propriedade coletivos e os sistemas de patentes. Para Shiva (2001, p.12) a Revolução Verde acarretou na:

“[...] extinção da agricultura tradicional de pequena escala, à perda do conhecimento que a informa, e provocou deslocamentos sociais, os quais por sua vez deram origem à fome e à violência [...] meio ambiente se degradou, houve perda da biodiversidade [...]”.

Além dos riscos que envolvem a saúde humana com o uso de novas sementes modificadas, bem como dos pacotes tecnológicos de insumos químicos a elas inerentes. Em meio a todas essas questões ecológicas que colocam em debate também a justiça social, a paz e a democracia, tem-se o estudo das sementes, estas por sua vez são um instituto de liberdade ao se analisar todos os esquemas de monopólio

e manipulação das mesmas.

Para Shiva (2001, p. 9), as sementes possuem uma multiplicidade de características, elas são ao mesmo tempo entidades biológicas, sistemas ecológicos e podem também ser desenvolvidas pelo homem. Mas, sua maior e melhor característica é ser um recurso regenerativo, o que denota a sustentabilidade intrínseca a ela.

Sendo assim, acredita-se que as tecnologias sustentáveis viriam a proteger os recursos genéticos não só para esta geração, quanto principalmente para as futuras, visto que os recursos são finitos e o seu uso adequado, por meio de uma utilização sustentável, garante sua preservação.

4. CONCLUSÃO

Diante a tudo que foi exposto, pode-se concluir que a degradação da diversidade biológica no mundo decorre em sua maioria dos interesses econômicos, pois, os avanços tecnológicos e a produção em massa desde a Revolução Industrial levaram ao mundo apropriação da diversidade biológica de forma totalmente irresponsável e inconsequente.

A interferência do ser humano como apropriador dos recursos biológicos do mundo vem agredindo o meio ambiente. Fato é de que os recursos biológicos são finitos, porém por muitos anos não os trataram assim. Essa realidade leva ao mundo a refletir sobre a escassez dos recursos biológicos que tem o poder de comprometer a existência humana.

Assim, a preocupação global foi inevitável e desde então é necessário reunir o mundo para refletir acerca dos sérios riscos para a diversidade biológica e por consequência para a sobrevivência da espécie humana.

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) como norma de nível Constitucional, como se constatou, representa um enorme avanço para a proteção da biodiversidade brasileira, pelo uso

sustentável dos recursos biológicos e pela justa e equitativa distribuição dos benefícios que decorrem deste uso.

As premissas lançadas autorizam afirmar que a Tutela Constitucional brasileira a respeito da preservação da diversidade biológica muitas vezes não é obedecida em grande parte pela falta de fiscalização do cumprimento das normas, e de melhores mecanismos de monitoramento.

O Poder Público deveria ter efetiva participação neste monitoramento utilizando-se de instrumentos econômicos que imponham aos agentes devastadores da biodiversidade comportamentos sociais desejados, através de uma limitação para o uso da biodiversidade, e se utilizando da Polícia Fiscal para a cobrança de mais tributos para os agentes que mais degradam a biodiversidade e benefícios para aqueles que usam das tecnologias mais sustentáveis.

Em síntese, pelos aspectos Constitucionais abordados, existe a obrigatoriedade, e mais, a responsabilidade do Poder Público no controle do risco para a vida, para a qualidade de vida e para o meio ambiente, imposta pelo estudado artigo 225 da CF/88. O Poder Público não se pode omitir em verificar as técnicas e métodos utilizados em qualquer atividade humana que coloque em risco a saúde humana ou o meio ambiente.

Destaca-se que o Protocolo de Nagoya com instrumento complementar à CDB, iriam melhor amparar a Tutela Constitucional Ambiental, visto que traz inúmeros incentivos ao uso sustentável e a conservação da biodiversidade, contribuindo para a manutenção dos recursos genéticos e dos conhecimentos em favor do bem-estar social.

Pode-se afirmar que enquanto o Brasil não ratificar o protocolo poderá ter dificuldades ao lidar e negociar com os países que já o ratificaram, podendo ainda prejudicar os interesses nacionais com relação à proteção da biodiversidade brasileira e dos Conhecimentos Tradicionais Associados, ficando a mercê das decisões dos demais países que já ratificaram o referido protocolo.

É mister posicionar-se com urgência em relação aos males já produzidos ao meio ambiente a fim de incentivar as ações humanas a mudar seu rumo, sendo o papel dos doutrinadores de grande importância.

A doutrina como a fonte que faz a crítica da realidade e do direito existente não pode deter-se, simplesmente, em buscar um consenso científico para alguns temas, deve propor medidas para corrigir o caminho da humanidade visando a sustentabilidade e a busca da redução dos impactos que a apropriação inadequada da natureza pode acarretar.

Assim, propõe-se a resistência à biopirataria, como uma resistência à própria colonização da vida, é uma luta pela sua preservação. Buscando-se semear outras soluções para trilhar o caminho de proteção à biodiversidade e aos conhecimentos tradicionais associados.

Quanto à Lei da Biodiversidade (nº 13.123/2015) nota-se a restrição dos direitos dos povos tradicionais, quanto a seus conhecimentos e quanto à repartição dos benefícios prevista pelos demais tratados aqui estudados. Com a Lei da Biodiversidade já estando em vigor, pode-se deduzir que ainda há muito que se regularizar com esse novo sistema.

Assim, a lei não tem se mostrado muito adequada para a proteção em si, mas sim interessante para as grandes empresas, que de maneira deliberada, visam pesquisar e apropriar-se dos recursos megadiversos do Brasil.

Dessa maneira, se no ordenamento brasileiro a Lei nº 13.123/2015 representa o marco da biodiversidade, acredita-se que com a ratificação do Protocolo de Nagoya viria a complementar a Tutela Constitucional Ambiental já existente e melhor amparar as lacunas de proteção que a referida lei deixou, evitando a biopirataria e melhor regulando a repartição dos benefícios.

Verificar-se a importância das tecnologias sustentáveis para a proteção dos recursos genéticos. O Brasil está interessado na proteção

de sua biodiversidade e é através de inovações tecnológicas de exploração racional e sustentável que se poderá atingir esse objetivo.

Conclui-se que a humanidade alcançará conhecimentos suficientes para criar tecnologias devidamente sustentáveis, necessárias para satisfazer e abastecer a todos sem provocar tantos impactos significativos para o meio ambiente.

REFERÊNCIAS

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2011.

BECKER, Bertha K., in *Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil*. NASCIMENTO, Elimar Pinheiro de; VIANNA, Joao Nildo (organizadores). Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Defesa do Consumidor, Meio ambiente e minorias. *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Agenda 21*. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1995. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>. Acesso em: 29 Set. 2017.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*.

BRASIL. *Legislação de Direito Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. *Lei nº 11.105 de 24 de maio de 2005 (Lei de Biossegurança)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm>. Acesso em: 14 Jan. 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13123.htm>. Acesso em: 07 Fev. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. *A Convenção sobre diversidade biológica – CDB*. Cópia do Decreto Legislativo no. 2, de 5 de junho de 1992. Brasília – DF, 2000. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf> Acesso em: 29 Nov. 2017.

BRASIL. SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. *O Protocolo de Nagoia sobre Acesso e Repartição de Benefícios*. Convenção sobre a Diversidade Biológica: ABS. 2012. Disponível em: <<http://www.cbd.int/abs/infokit/revised/print/factsheet-nagoya-pt.pdf>> Acesso em: 15 Out. 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 6 Ed. Ver. São Paulo: Saraiva, 2015.

CORTEZ, Ana Tereza Caceres. *O lugar do homem na natureza*. São Paulo: Revista do Departamento de Geografia, USP, Volume 22, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 2002.

- GRAZIELA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. São Paulo: Atlas, 2015.
- LAPLANTINE, François. *Aprender antropologia*. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- LARANJEIRA, Raymundo. *Direito Agrário: perspectivas críticas*. São Paulo: LTr, 1984.
- MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- MORAIS, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 26. Ed. – São Paulo: Atlas, 2010.
- NEHER, Clarissa. *Protocolo de Nagoya vai entrar em vigor sem o Brasil*. Carta Capital, 20/08/2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sustentabilidade/acordo-sobre-biodiversidade-vai-entrar-em-vigor-sem-o-brasil-8932.html>> Acesso em: 01 Out. 2017.
- ONU BR – NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. *Biodiversidade: Protocolo de Nagoya entrará em vigor em outubro*. Publicação de 16 de Julho de 2014. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/biodiversidade-protocolo-de-nagoya-entrara-em-vigor-em-outubro/>>. Acesso em: 26 Nov. 2017.
- ONU. *DECLARAÇÃO SOBRE O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO* 1986. Direitos Humanos Net – Dhnet. Disponível em: <<http://dhnet.org.br/direitos/sip/onu/spovos/lex170a.htm>>. Acesso em: 14 Jun. 2017.
- POLANY, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- SANTILLI, Juliana. *Ruralistas bloqueiam ratificação e Brasil passa a ter papel secundário no Protocolo de Nagoya*. Instituto Socioambiental – ISA. 2014. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/ruralistas-bloqueiam-ratificacao-e-brasil-passa-a-ter-papel-secundario-no-protocolo-de-nagoya>> Acesso em: 28 Out. 2017.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. São Paulo: Cortez, 2010.
- SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA; MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Protocolo de Nagoya sobre acesso a recursos genéticos e repartição justa dos benefícios derivados de sua utilização à Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2014.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SHIRAISHI NETO, Joaquim. *Reflexão do Direito das “Comunidades Tradicionais” a partir das Declarações e Convenções Internacionais*. Hiléia – Revista de Direito Ambiental da Amazônia, n. 3, Manaus, janeiro-julho, 2004.
- SHIVA, Vandana. *Biopirataria: a pilhagem da natureza e do conhecimento*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- SOUZA, Oswaldo Braga de. *Projeto de Lei sobre biodiversidade fere tratado internacional, diz seu dirigente*. MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra. 2015. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/2015/03/31/projeto-de-lei-sobre-biodiversidade-fere-tratado-internacional-diz-seu-dirigente.html>>. Acesso em: 19 Ago. 2017.
- TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco (Coordenadora). *Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*. São Paulo, Ed. RCS, 2007.

TERRA DE DIREITOS: ORGANIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS. *Assessoria de Comunicação. Seminários Temáticos discutem regulamentação de Lei da Biopirataria*. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/2015/07/28/seminarios-tematicos-discutem-regulamentacao-de-lei-da-biopirataria/>>. Acesso em: 28 Ago. 2017.

O ESTADO DE DIREITO DE J J CANOTILHO, A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO DIREITO AMBIENTAL: REFLEXÕES SOBRE O CASO DA USINA DE BELO MONTE

Bruno Rocha Faria Arantes¹

1. INTRODUÇÃO

O historiador grego Heródoto descreveu um fato que ocorreu na antiga Pérsia. O Rei Cambises foi ferido por uma cimitarra e teve uma grave infecção. Ele morreu sem deixar filhos. Os persas acreditavam que o poder havia sido tomado por Esmérdis, filho de Ciro, e era ele que estava ocupando o trono. Otanes, filho de Farnaspe, descobriu a trama e destituiu o facínora. Após cinco dias do restabelecimento da ordem, sete lideranças se reuniram em um conselho para tratar do futuro persa. Tal reunião tratava-se sobre qual forma de Estado seria adotada após a destituição de Esmérdis do poder. Destacaram-se os pareceres de três lideranças persas: Otanes, Megabizo e Dário. (HERÓDOTO, 2006).

Otanes exortou os persas a exercerem a autoridade em comum: a Democracia. Para ele, era temerário confiar a administração do Estado a um único homem, pois o governo monárquico não era suave, nem bom. Situação não percebida no governo democrático, que chamou de isonomia. Neste, declarou que não é permitido nenhum dos abusos inerentes ao Estado monárquico. O magistrado

¹ Bruno Rocha Faria Arantes é graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás/PUC- Goiás. Advogado. E-mail: brunorfarantes@gmail.com

é eleito por sorte, e torna-se responsável pelos seus atos administrativos, sendo todas as deliberações tomadas em comum. Terminou sua exposição pedindo a abolição do governo monárquico e pela instauração do governo democrático, pois todo poder emana do povo. (HERÓDOTO, 2006).

Tomando a palavra, Megabizo opinou pela oligarquia. Para ele era insensato e insolente conceder o poder a uma multidão inconsequente, visto que resultaria numa tirania do povo sem freios. Argumentou que quando o soberano toma uma medida, sabe bem por que a toma; o povo, ao contrário, não usa a inteligência, nem a razão. Como o povo jamais recebeu instrução, não reconhecia o que era belo e não saberia arbitrar o mais conveniente. Visualizou um cenário que o poder era destinado às cegas, sem julgamento, da mesma forma que uma torrente que tudo arrasta. Declarou que era melhor escolher homens virtuosos e colocar o poder em suas mãos (HERÓDOTO, 2006).

Dário falou em seguida. Ele analisou que das três formas de governo que se podem propor — o democrático, o oligárquico e o monárquico — considerados no seu grau possível de perfeição, o monárquico vislumbrava-se muito superior aos outros dois, pois era melhor um governo de um único homem, quando este é um homem de bem. Em tais condições, ele não poderia governar de uma maneira irrepreensível. Assim, na perspectiva dele, o governo de um era preferível ao de muitos. Portanto a monarquia era a melhor forma de governo. (HERÓDOTO, 2006).

Tal debate persa é de grande relevância para analisar a democracia atual, uma vez que, desde aquela época, mecanismos de participação popular no Estado eram discutidos. Na contemporaneidade, muitos detentores do poder atualmente evocam a democracia, mas verdadeiramente detêm de posicionamentos como os de Megabizo e Dário, como bem expôs Bobbio (2000, p. 375): “não há regime no mundo, mesmo o mais autocrático, que não goste de ser chamado de democrático”. .

A questão que se coloca é como instaurar um regime com essência democrática na complexidade que a sociedade pós-moderna engendra? Como sopesar os pontos negativos deste regime quando as questões a serem discutidas têm âmbito global? Será que Winston Churchill tinha razão quando proferiu que: “A democracia é a pior forma de governo imaginável, à exceção de todas as outras que foram experimentadas”?

A democracia é onipresente na vida dos cidadãos, assim como o direito ambiental. Percebe-se que existe um sincretismo entre estas áreas, visto o caráter universal e de equidade que ambas detêm. Deste modo, a criação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte no Estado do Pará é um caso concreto recente que permite avaliar se houve um sincretismo destas áreas no Brasil, uma vez que este megaprojeto interferiu no âmbito social, econômico, cultural e ambiental de uma área substancial na Amazônia brasileira, mais precisamente em 516 km² no local.

Esta pesquisa visa analisar a participação popular nas etapas de criação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Almeja-se entender como esta foi implementada e se foi realmente posta em prática no caso analisado. Através do estudo do *establishment* jurídico brasileiro no âmbito ambiental visa-se entender se a participação popular descrita nos textos legais é um imperativo desconstituído de força ou não. O estudo das ideias de J.J. Canotilho sobre participação popular se fará presente para entender como o constitucionalista português vislumbra uma democracia contemporânea pautada no âmbito ambiental.

2. O ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO NA VISÃO DE CANOTILHO

Inicialmente, para entender o conceito de Estado de Direito Democrático é preciso entender a contribuição da experiência jurídica em certos Estados ocidentais para formulação deste conceito tão imbricado na democracia contemporânea ocidental. Conforme

Canotilho expôs:

A ideia de um Estado domesticado pelo direito alicerçou-se paulatinamente nos Estados ocidentais de acordo com as circunstâncias e condições concretas existentes nos vários países da Europa e, depois, no continente americano. Na Inglaterra sedimentou-se a ideia de *rule of law* («regra do direito» ou «império do direito»). Na França emergiu a exigência do *Estado de legalidade* (*État légal*). Dos Estados Unidos chegou-nos a exigência do *Estado constitucional*, ou seja, o Estado sujeito a uma constituição. Na Alemanha construiu-se o princípio do *Estado de direito* (*Rechtsstaat*), isto é, um Estado subordinado ao direito. (CANOTILHO, 1999, p.9)

A contribuição britânica para forjar este conceito foi propiciada por quatro estandartes: a obrigatoriedade da adoção de um processo justo legalmente regulado, a prevalência das leis e costumes do país perante a discricionariedade do poder real, a sujeição de todos os atos do poder executivo à soberania dos representantes do povo (parlamento) e o direito e igualdade de acesso aos tribunais por parte de qualquer indivíduo a fim de aí defender os seus direitos, segundo os princípios do direito comum e perante qualquer entidade (pública ou privada). (CANOTILHO, 1999)

Os Estados Unidos acrescentaram o Estado constitucional com esquemas essenciais do governo com respectivos limites, sem se olvidar de deixar claras as razões do governo, ou seja, as razões públicas demonstrativas do consentimento do povo em ser governado em determinadas condições. Em França, a revolução que destituiu Luís XVI deixou um legado ao constitucionalismo ocidental: não há Estado de direito onde não houver uma constituição feita pela nação. Já na Alemanha, o *Rechtsstaat* acrescentou o viés da autodeterminação da pessoa. Os direitos fundamentais liberais — a liberdade e a propriedade — decorriam do respeito de uma esfera de liberdade individual e não de uma declaração de limites fixada pela vontade política da nação. (CANOTILHO, 1999)

Através da construção histórica deste conceito, o constitucionalista lusitano vislumbrou definir o Estado de Direito da seguinte forma:

(...) o Estado de direito transporta *princípios* e *valores* materiais razoáveis para uma ordem humana de justiça e de paz. São eles: a *liberdade* do indivíduo, a *segurança* individual e colectiva, a *responsabilidade* e *responsabilização* dos titulares do poder, a *igualdade* de todos os cidadãos e a *proibição* de discriminação de indivíduos e de grupos. Para tomar efectivos estes princípios e estes valores o Estado de direito carece de *instituições*, de *procedimentos* de acção e de *formas* de revelação dos poderes e competências que permitam falar de um *poder democrático*, de uma *soberania popular*, de uma *representação política*, de uma *separação de poderes*, de *fins e tarefas* do Estado. A forma que na nossa contemporaneidade se revela como uma das mais adequadas para colher esses princípios e valores de um Estado subordinado ao direito é a do *Estado constitucional de direito democrático e social ambientalmente sustentado*. Está, assim, traçado o roteiro para aprofundarmos o Estado de direito. Trata-se: (1) de um *Estado de direito*; (2) de um *Estado constitucional*; (3) de um *Estado democrático*; (4) de um *Estado social*; (5) de um *Estado ambiental*, ou melhor, de um Estado comprometido com a sustentabilidade ambiental. (CANOTILHO, 1999, p. 7)

Percebe-se, então, que em um contexto atual, o conceito de Estado de Direito Democrático necessita de ramificações para que seja efetivado. Entretanto, há de se ressaltar as peculiaridades do Estado do não Direito, para que sempre se aperceba que a concreção de um Estado de Direito Democrático perpassa no distanciamento das características daquele. Conforme Canotilho (1999, p.5) explanou:

Atingir-se-á o «ponto do não direito» quando a contradição entre as leis e medidas jurídicas do Estado e os princípios de justiça (igualdade, liberdade, dignidade da pessoa humana) se revele de tal modo *insuportável* (critério de insuportabilidade) que outro remédio não há senão o de considerar tais leis e medidas como injustas, celeradas e arbitrarias e, por isso, legitimadoras da última razão ou do último recurso ao dispor das mulheres e homens empenhados na luta pelos direitos humanos, a justiça e o direito — o *direito de resistência* individual e colectivo.

Constata-se que o caminho para chegar ao Estado de Direito Democrático é árduo. Não há um roteiro, nem um modelo para chegar até este intento. Assim, o espírito democrático está

impregnado na grande maioria dos Estados, mas para que este venha a calhar em amadurecimento destes, a participação popular deve se adentrar neste processo.

2.1. O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E SUA INCIDÊNCIA NO DIREITO AMBIENTAL

Abraham Lincoln, ex-presidente dos Estados Unidos, definiu a democracia como o: “Governo do povo, pelo povo e para o povo”. Esta definição ecoou na posteridade e evidenciou a necessidade de instauração de um regime deveras democrático pautado no cidadão. A Constituição Portuguesa de 1976 positivou este anseio através do princípio democrático descrito nela. Canotilho analisou este princípio da seguinte forma:

Em primeiro lugar, o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da **teoria democrática representativa** – órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes. Em segundo lugar, o princípio democrático implica **democracia participativa**, isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos. É para este sentido participativo que aponta o exercício do poder (art. 2.º), a participação democrática dos cidadãos (art. 9.º/ c), o reconhecimento constitucional da participação directa e activa dos cidadãos como instrumento fundamental da consolidação do sistema democrático (art. 109.º) e aprofundamento da democracia participativa (art. 2.º). Com a consagração de uma inequívoca *dimensão representativa* do princípio democrático, a Constituição teve em conta não só a mudança estrutural desta dimensão nos modernos Estados, mas também a necessidade de dar *eficiência, selectividade e racionalidade* ao princípio democrático (orientação de ‘output’) (CANOTILHO, 1997, Pgs. 288/289)

Portanto, o grande desafio nos Estados Modernos é efetivar este princípio democrático na grande seara Estatal que este se adentra. Mas como efetivá-lo? Diversas teorias sobre a democracia se afiguram como formas de por em prática este princípio:

As chamadas teorias normativas da democracia não operam uma completa ruptura em relação às teorias da democracia anteriormente mencionadas. Verifica-se, sim, o fenómeno repetidamente assinalado no desenvolvimento constitucional: há continuidade e mudança. Existe continuidade quanto à discussão das qualidades “essenciais” da democracia: representação (Mill), *participação* (Rousseau), *freios e contrapesos* (Madison), *concorrência de elites* (Schumpeter), *descentralização* (Tocqueville), *igualdade* (Marx), *liberdade* (Hayek), *discussão* (Habermas), *justiça* (Rawls). (CANOTILHO, 1997, p. 1414)

A questão que se posta não é como este princípio será efetivado, segundo determinada proposta teórica de certo constitucionalista. Cada Estado tem uma vivência democrática própria e não há um conceito que caracterize a democracia como um todo, nem mesmo um modelo coeso e estratificado para o exercício desta. A democracia é mutável concomitantemente com a complexidade que cada Estado detém. Em Portugal, o princípio democrático teve frutos:

O princípio democrático aponta, porém, no sentido constitucional, para um processo de democratização extensivo a diferentes aspectos da vida económica, social e cultural. A revisão de 1997 (4.^a Revisão) tornou explícita esta extensão aos próprios partidos políticos exigindo a observância de regras democráticas na formação dos órgãos dirigentes (CRP, art. 51.º/5). O controlo da gestão (art. 54.º/5.º/b), a gestão democrática das escolas (art. 77.º), a liberdade interna da imprensa (art. 38.º/a), a participação na administração local (art. 233.º), são exemplos do entendimento do princípio democrático como princípio informador do Estado e da sociedade. A democracia é, no sentido constitucional, *democratização da democracia*. (CANOTILHO, 1997, p. 290)

Este anseio de democratizar a democracia os Estados Modernos é um desejo que pode se tornar realidade. Desse modo, este mecanismo de inserção do cidadão na agenda do Estado garante que ele detenha o exercício do poder que a democracia imbuíu a ele e que decisões autocráticas e desarrazoadas feitas pelo Leviatã tornem-se infrutíferas. Através de seu esforço, o cidadão poderá arbitrar nos rumos do Estado no futuro, bem como possibilitar a proteção do meio ambiente para as gerações vindouras. Entretanto, deve-se atentar

ao caráter dinâmico da Democracia e a experiência democrática que cada Estado detém:

O princípio democrático não se compadece com uma compreensão estática de democracia. Antes de mais, é um *processo de continuidade transpessoal*, irredutível a qualquer vinculação do processo político a determinadas pessoas. Por outro lado, a democracia é um processo dinâmico inerente a uma sociedade *aberta e activa*, oferecendo aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral e de liberdade de participação crítica no processo político em condições de igualdade económica, política e social (cfr. CRP, art. 9.º/d). (CANOTILHO, 1997, p.289)

A experiência democrática é de fato a utopia que o homem moderno busca atingir. Entretanto, esta utopia se defronta diariamente com casos concretos extremamente sofisticados, um exemplo bem prático é o direito ambiental. Ele detém de um viés macro, pois trata de direitos difusos e “[...] os comportamentos ecológica e ambientalmente relevantes da geração actual condicionam e comprometem as condições de vida das gerações futuras. (CANOTILHO, 2005, p.47)”.

Diante do exposto, a implementação do princípio democrático no âmbito ambiental põe o exercício deste à prova, visto que:

No seu conjunto, as dimensões jurídico-ambientais e jurídico-ecológicas permitem falar de um *Estado de direito ambiental e ecológico*. O Estado de direito, hoje, só é Estado de direito se for um Estado protector do ambiente e garantidor do direito ao ambiente; mas o Estado ambiental e ecológico só será Estado de direito se cumprir os *deveres de juridicidade* impostos à actuação dos poderes públicos. Como se irá ver nos desenvolvimentos seguintes, a juridicidade ambiental deve adequar-se às exigências de um Estado constitucional ecológico e de uma democracia sustentada⁷.

A natureza de princípio conferida a muitas das normas estruturantes da Constituição ambiental – princípio do desenvolvimento sustentável, princípio do aproveitamento racional dos recursos, princípio da salvaguarda da capacidade de renovação e de estabilidade ecológica, princípio da solidariedade entre gerações – obrigará uma metódica constitucional de concretização particularmente centrada nos

critérios de *ponderação* e de *otimização* dos interesses ambientais e ecológicos. (CANOTILHO, 2010, Pag.24)

Portanto, o Direito Ambiental trata-se de mais um componente para contribuir para a complexidade que é a instauração de Estado de Direito Democrático de fato. O âmago da democracia é o exercício do princípio democrático na sociedade de forma holística. Hoje em dia, a participação popular no respeito ao meio ambiente é um desafio, pois se defronta na dualidade: desenvolvimentismo e respeito aos direitos difusos. Herman Benjamin expôs esta nova relação entre indivíduo, Estado e o direito ambiental:

Nesse complexo quadro de aspirações individuais e sociais, ganham relevo categorias novas de expectativas (e a partir daí, de direitos), cujos contornos estão em divergência com a fórmula clássica do eu-contra-o-Estado, ou até da sua versão welfarista mais moderna, do nós-contra-o-Estado. Seguindo tal linha de análise, a ecologização do texto constitucional traz um certo sabor herético, deslocado das fórmulas antecedentes, ao propor a receita solidarista – temporal e materialmente ampliada (e, por isso mesmo, prisioneira de traços utópicos) – do nós-todos-em-favor-do-planeta. Nessa, comparando-a com os paradigmas anteriores, nota-se que o eu individualista é substituído pelo nós coletivista, e o típico nós welfarista (o conjunto dos cidadãos em permanente exigência de iniciativas compensatórias do Estado) passa a agregar, na mesma vala de obrigados, sujeitos públicos e privados, reunidos numa clara, mas constitucionalmente legitimada, confusão de posições jurídicas; finalmente, e em consequência disso tudo, o rigoroso adversarismo, a técnica do eu/nós contra o Estado ou contra nós mesmos, transmuda-se em solidarismo positivo, com moldura do tipo em favor de alguém ou algo. (2010, p. 59)

Através deste viés solidarista positivista, há a necessidade de discutir a criação da Usina Hidrelétrica das Três Gargantas na China, bem como discutir a criação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte no Brasil. Como foi citado anteriormente por Canotilho, o conceito de Estado de Direito foi amadurecendo conforme as experiências jurídicas e sociais em diversos Estados. Portanto, é fundamental analisar a dialética entre democracia e direito ambiental no processo de

construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte no Estado do Pará, Brasil. Tal caso concreto é necessário ser debatido para denotar se houve a construção de uma sociedade plural e sustentável no país aventado. Desse modo, é possível vislumbrar o amadurecimento de um Estado de Direito no âmbito ambiental. Conforme são edificados parâmetros sólidos e estruturados no âmbito ambiental, mais próximo os Estados contemporâneos irão se aproximar de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações vindouras.

3. ANÁLISE DO CASO CONCRETO: O LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM BELO MONTE

Como exposto anteriormente, o sincretismo entre a democracia e o direito ambiental é notório. A criação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte no Estado do Pará é um caso concreto fulcral, pois permite analisar o grau de amadurecimento destes institutos no Brasil, visto o âmbito global que este megaprojeto enseja. Percebe-se que, antes do início da construção de uma obra que enseja grandes consequências ambientais, a legislação ambiental brasileira rege que é necessária a concessão de licença ambiental do órgão competente. O constitucionalista José Afonso da Silva conceituou as licenças ambientais da seguinte forma:

As licenças ambientais são atos administrativos de controle preventivo de atividades de particulares no exercício de seus direitos. Há situações em que o particular é titular de um direito relativamente à exploração ou uso de um bem ambiental de sua propriedade. Mas o exercício desse direito depende do cumprimento de requisitos legalmente estabelecidos tendo em vista a proteção ambiental, de tal sorte que fica ele condicionado à obtenção da competente licença da autoridade competente (SILVA, 2003, p.281/282)

Portanto, existe um rito legal, trata-se de um mecanismo que se pretende analisar, previamente, as consequências ao meio ambiente que a obra pode causar e demonstrar a viabilidade do projeto. O licenciamento ambiental é realizado em três etapas: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). O artigo 19

do Decreto n. 99.274/90 detalha estas fases:

Art. 19. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I – Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;

II – Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e

III – Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação.

A licença prévia trata-se de fase embrionária de um projeto. A partir desta fase começa-se o processo de demonstração da viabilidade da obra. Não se trata de uma permissão para iniciá-la, mas sim evidenciar as condições que a obra suscita e há a análise da viabilidade do projeto. Nesta fase, evidenciam-se três marcos: o Termo de Referência (TR), o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

O primeiro marco é um orientador para o estudo ambiental. Ele atua na fase que antecede à modificação do meio ambiente ao estabelecer o conteúdo que deve ter um estudo ambiental em conformidade com a grandeza do empreendimento (Resolução CONAMA n. 001/86). Este pode ser elaborado pelo órgão ambiental encarregado do licenciamento da obra e pelo próprio empreendedor, desde que este submeta o termo de referência à aprovação do órgão ambiental competente.

O segundo marco da Licença Prévia trata-se do Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Este é um documento em que se descreve e avalia de forma técnica todas as consequências para o meio ambiente decorrentes de um determinado empreendimento. Trata-se de um

mecanismo que visa proporcionar clareza e informações técnicas a uma obra que promove grande impacto ambiental. O Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) trata-se de uma síntese do EIA de forma acessível, para que toda a sociedade entenda os termos técnicos elencados no estudo anterior.

A Carta Magna brasileira expõe no artigo 225, § 1º, inciso IV a necessidade de EIA para obra que cause grande impacto ao meio ambiente e coaduna com ela a Resolução n. 01/1986 da CONAMA com a necessidade de confecção de EIA/RIMA nas obras descritas em seu artigo 2º:

Artigo 2º – Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

(...)

VII – Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;

Evidencia-se, desse modo, a necessidade de tais documentos na construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte por esta caracterizar o disposto no texto constitucional e a resolução supracitada. A seguir as etapas do licenciamento ambiental em Belo Monte serão analisadas.

3.1. A REALIZAÇÃO DE EIA/RIMA EM BELO MONTE

Percebe-se que a realização do EIA de um empreendimento denota grande capacidade técnica e científica do feitor, ainda mais no caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, em que em 516 km², um estudo coeso e abrangente sobre o viés: social, ambiental, indígena, cultural e econômico era imperioso. Para o licenciamento de ações e atividades modificadoras do meio ambiente com impactos significativos, a legislação prevê a elaboração, pelo empreendedor, do Estudo de

Impacto Ambiental – EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, a serem apresentados para a obtenção da Licença Prévia.

A Resolução CONAMA n. 237/97 determina que:

Art. 11 – Os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor.

Parágrafo único – O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no caput deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais.

Neste parâmetro, a realização do EIA/RIMA de Belo Monte foi realizado pelo convênio firmado entre a Eletrobras e as empreiteiras que executariam a obra. Entretanto, percebeu-se um protagonismo do IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) no processo de análise deste documento fundamental para elencar os danos ambientais previstos em Belo Monte. Cabia ao convênio apresentar o EIA/RIMA ao IBAMA e o órgão federal era o árbitro capaz de apontar e por termo a quaisquer inconsistências no EIA/RIMA em Belo Monte.

3.2. O PAPEL DO IBAMA NO ACEITE DO EIA/RIMA DE BELO MONTE:

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), criado pela Lei n. 7.735 de 22 de fevereiro de 1989, é uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). Esta propõe e edita normas e padrões de qualidade ambiental, determina o zoneamento e a avaliação de impactos ambientais, concede o licenciamento ambiental nas atribuições federais, fiscaliza o meio ambiente e aplica penalidades administrativas e detém outras atribuições (IBAMA, 2016).

Esta instituição tem um papel imprescindível na defesa ambiental no Brasil, mas há uma independência desta para o pleno desenvolvimento de suas funções? Como a autarquia se pronunciará

contrária a uma obra estratégica para o governo que está em exercício?

Neste diapasão, o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) analisou a questão da independência do IBAMA para cumprir suas atribuições em Belo Monte:

O estudo do licenciamento ambiental de Belo Monte fornece indícios das pressões políticas enfrentadas pelo Ibama. Por exemplo, em 28 de janeiro de 2010, os técnicos do Ibama publicaram um despacho (Despacho n° 5/2010) afirmando que havia pendências que inviabilizavam a emissão de licença prévia. Afirmaram ainda que não tiveram tempo para analisar questões referentes às condicionantes para emissão da LP. Mesmo assim, poucos dias depois – no dia primeiro de fevereiro do mesmo ano –, a licença foi aprovada. (IPEA, 2013, p.107)

Outra questão que é necessária o debate é a inovação no ordenamento jurídico brasileiro, quando a autarquia federal em comento permitiu a “licença parcial” para execução da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. A Licença Prévia n. 342/2010 impôs a empreendedora o cumprimento de 40 condicionantes gerais e outras 26 referentes a direitos indígenas (BRASIL, TRF 1ª Região, 2011).

Como exposto anteriormente, sem a concessão da Licença Prévia não tem como prosseguir o licenciamento ambiental. O presidente substituto do IBAMA, Américo Ribeiro Tunes, não se ateve ao cumprimento das condicionantes elencadas pela sua própria instituição. Ele concedeu a Licença de Instalação (LI) n. 770/2011 e a Autorização de Supressão de Vegetação n. 501/2011 (ASV), que permitiu o desmatamento de uma área de 238 hectares no local da construção da usina, de forma volitiva. Tal questão foi levada à Justiça Federal.

Na ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal em desfavor da Norte Engenharia Sociedade Anônima (NESA), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Juiz Federal, Ronaldo Desterro, decidiu

da seguinte forma:

No que diz com o risco inverso, invocado pela NESA, a necessidade de suprir a crescente demanda por energia elétrica não é justificativa para deixar de observar primados básicos da ordem jurídica nacional, inclusive constitucionais, tais como a legalidade, a obrigatoriedade de motivação das decisões e a preponderância do interesse público. O projeto UHE Belo Monte já está aprovado pela Administração, que lhe reconheceu a viabilidade ambiental. Todavia, a execução desse projeto gigantesco deve, justamente por sua grandeza, submeter-se às exigências legais que foram impostas pelo próprio órgão licenciador, o qual, sem fundamentação plausível, houve por bem suspender.

Ante o exposto, defiro a liminar para suspender a eficácia da Licença de Instalação nº. 770/2011 e da Autorização de Supressão de Vegetação nº. 501/2011, bem como determinar ao BNDES que se abstenha de transferir recursos financeiros à NESA, tudo até o advento da sentença ou até que, à vista da comprovação do cumprimento das condicionantes, esta decisão seja revogada. (BRASIL, TRF 1ª Região, 2011, grifo nosso)

Para adequar uma obra de grande monta como a estudada, o uso de condicionantes mostrou-se um instrumento usado pelo IBAMA para sopesar as falhas no Estudo de Impacto Ambiental. Para o Tribunal de Contas, tal instrumento virou uma praxe nas obras que infligem dano ambiental no Brasil:

Na auditoria realizada, no entanto, verificou-se que o Ibama, entidade federal responsável pelo licenciamento de grande parte das obras fiscalizadas, não avalia e não acompanha sistematicamente os impactos ambientais das obras licenciadas, o que induz à carência de parâmetros, padrões e critérios de avaliação do processo de licenciamento. Essa ausência de padronização pode ocasionar a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) de má qualidade, uma maior discricionariedade nas decisões dos analistas ambientais e a liberação de licenças sem o cumprimento das condicionantes exigidas. A ausência de padrões para a análise e expedição de um licenciamento ambiental, além de constatada in loco pela equipe de auditoria, é amplamente reconhecida pelo próprio corpo técnico da entidade, conforme apontado nas entrevistas e questionários que serviram de base para o gráfico apresentado a seguir. A despeito de

apontar essa ausência, o corpo técnico do Ibama avalia que seria muito importante a adoção de parâmetros (TCU, 2009)

Apesar de todas as inconsistências percebidas e o uso indiscriminado de condicionantes para suprir as falhas na EIA/RIMA da Usina Hidroelétrica de Belo Monte, a Licença Prévia da UHE Belo Monte foi emitida pela presidência do IBAMA – à revelia do parecer dos próprios técnicos da autarquia. Lisboa e Zagallo aduziram o evento da seguinte forma:

Alguns técnicos pediram demissão, outros se afastaram do licenciamento deste projeto e outros ainda assinaram pareceres contrários à liberação das licenças para a construção da usina (Parecer 114/09 e 06/2010), em que afirmam que o EIA não conseguiu ser conclusivo sobre os impactos da obra. Dois dias antes da liberação da licença prévia, técnicos da área de licenciamento lançaram nota técnica (COHID/CGENE/DILIC- Diretoria de Licenciamento Ambiental/ IBAMA nota técnica 04/2010) afirmando que “não há elementos suficientes para atestar a viabilidade ambiental do empreendimento (LISBOA e ZAGALLO, 2010, p.4).

Posteriormente, o parecer n. 06/2010 emitido pelos servidores do IBAMA coadunou com a nota técnica anterior n. 04/2010. A conclusão dos servidores públicos foi a seguinte:

A falta de critérios técnicos e legais que expressem a viabilidade ambiental, e os diversos interesses, legítimos, mas muitas vezes antagônicos, que encontram no âmbito do licenciamento ambiental um espaço de discussão política, não propiciam à equipe técnica uma tomada de decisão segura sobre a viabilidade de empreendimentos de tamanha complexidade. (COHID/CGENE/DILIC/ IBAMA, 2010, p.2)

Percebe-se que é imprescindível a independência do Ibama para que as suas respectivas sejam cumpridas de forma precípua. As incongruências demonstradas não são elemento desqualificador da autarquia federal, mas sim evidenciam a importância desta instituição para a proteção ambiental no Brasil. A participação desta autarquia na criação Usina Hidrelétrica de Belo Monte é uma forma de analisar como o país sopesará a questão desenvolvimentista e a

questão ambiental *a posteriori*. Portanto, é necessário que o IBAMA se torne um protagonista nas questões complexas que envolvem o meio ambiente brasileiro e que determine de forma democrática, com independência e com bastante publicidade como as obras de grande impacto ambiental no Brasil serão direcionadas e executadas; sempre se atentando ao devido processo ambiental pátrio.

3.3. A QUESTÃO DA OITIVA DOS POVOS INDÍGENAS

A complexidade da construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte perpassa na questão dos povos indígenas, visto que a oitiva destes é um imperativo constitucional descrito no artigo 231, § 3º da Constituição Federal de 1988:

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

Além da obediência à Carta Magna brasileira, há a necessidade de respeitar uma convenção em que o Brasil é signatário: a Convenção n. 169/1989 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em seu artigo 6º expõe *in verbis*:

Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

Para iniciar a construção da Usina Hidrelétrica era imprescindível a oitiva dos povos indígenas afetados. Entretanto, o Deputado Federal Fernando Ferro do Partido dos Trabalhadores (PT-PE) apresentou no Congresso uma proposta de Decreto Legislativo (Decreto Legislativo n. 343/2005) que autorizava a construção de Belo Monte sem o prévio diálogo com os povos indígenas da região. Este foi aprovado e violou claramente o artigo 231, § 3º da Constituição Federal e a convenção n. 169 da OIT supracitados.

Posteriormente ao decreto legislativo, a FUNAI (Fundação Nacional do Índio) coordenou doze reuniões nas comunidades indígenas afetadas pela obra e considera tais encontros como o devido cumprimento da Carta Magna e da convenção supracitada (IPEA, 2013). Entretanto, o Ministério Público não considerou estas reuniões como oitivas aos povos indígenas. O posicionamento da FUNAI é divergente:

O argumento da Funai é que, como as oitivas previstas na Convenção OIT nº 169 ainda não foram regulamentadas, não há nenhuma previsão legal que determine como estas consultas devem ocorrer, nem se são vinculantes. Dessa forma, a Funai tem considerado como oitivas as reuniões realizadas com comunidades indígenas cujo objetivo principal seja informar a população quanto aos estudos do componente indígena. O resultado das doze “oitivas” foi a incorporação das contribuições dos indígenas no Parecer nº 21, que corresponde à análise do componente indígena dos estudos de impacto ambiental. (IPEA, 2013, p. 109)

O diálogo com os povos indígenas era imprescindível. Os dados apresentados aos indígenas afetados pela obra foram postos com clareza? Todas as implicações da obra foram repassadas aos povos indígenas nesse encontro? Houve discordância dos povos indígenas visitados? E se houve discordâncias, como estas foram

repassadas para o Estado para dirimi-las?

A Corte Interamericana de Direitos Humanos vislumbrou que havia uma situação grave vivenciada pelos povos indígenas em Belo Monte e por isso interveio a favor destes com a Medida Cautelar n. 382/10. Tal tribunal solicitou ao Governo Brasileiro que suspendesse imediatamente o processo de licenciamento do projeto da UHE de Belo Monte até que fossem observadas as seguintes condições mínimas:

- (1) realizar processos de consulta, em cumprimento das obrigações internacionais do Brasil, no sentido de que a consulta seja prévia, livre, informativa, de boa fé, culturalmente adequada, e com o objetivo de chegar a um acordo, em relação a cada uma das comunidades indígenas afetadas, beneficiárias das presentes medidas cautelares;
- (2) garantir, previamente a realização dos citados processos de consulta, para que a consulta seja informativa, que as comunidades indígenas beneficiárias tenham acesso a um Estudo de Impacto Social e Ambiental do projeto, em um formato acessível, incluindo a tradução aos idiomas indígenas respectivos;
- (3) adotar medidas para proteger a vida e a integridade pessoal dos membros dos povos indígenas em isolamento voluntário da bacia do Xingú, e para prevenir a disseminação de doenças e epidemias entre as comunidades indígenas beneficiárias das medidas cautelares como consequência da construção da hidroelétrica Belo Monte, tanto daquelas doenças derivadas do aumento populacional massivo na zona, como da exacerbação dos vetores de transmissão aquática de doenças como a malária. (CIDH, 2011)

Após o pronunciamento do governo brasileiro sobre esta medida, a referida Corte modificou o objeto da medida cautelar e não determinou o pedido de paralisação da obra. Após este fato, uma nova convocação ao governo brasileiro foi proposta para este explicar falhas quanto à defesa dos direitos indígenas no projeto de Belo Monte, porém o governo brasileiro não compareceu ao encontro.

Portanto, a questão sobre a oitiva dos povos indígenas em Belo Monte mostrou-se falha. **Falou diálogo, clareza e sensibilidade com os povos indígenas ali.** A salvaguarda constitucional a estes povos é

uma questão de respeito a todo o patrimônio cultural que estes detêm. A análise de todas as implicações que uma obra grandiosa como a Usina Hidrelétrica de Belo Monte gerou aos povos indígenas dali faz com que seja um marco para que lesões como as narradas a estes povos não se repitam mais.

3.4. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS EM BELO MONTE: DEMOCRACIA EM EXERCÍCIO OU ACATAMENTO PRO FORME?

Segundo a Resolução Conama n. 9/1987, as audiências públicas são obrigatórias após a conclusão do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). Para uma melhor avaliação do empreendimento e para o debate de diferentes posicionamentos, este instrumento de participação popular, foi um modo de possibilitar um diálogo entre as partes envolvidas no processo da construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

A demonstração com clareza de todas as consequências decorrentes da construção da obra era uma questão imperiosa em um contexto tão complexo e que envolvia direitos difusos. Em 2009, foram realizadas quatro audiências públicas nas seguintes datas e localidades: 10 de setembro em Brasil Novo; 12 de setembro em Vitória do Xingu; 13 de setembro em Altamira e 15 de setembro em Belém (IPEA, 2013).

Entretanto, divergências no EIA/RIMA apresentadas à população propiciou um questionamento do intuito deste processo participativo dos cidadãos. As inconsistências foram tamanhas que levou a judicialização da construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte:

Como mencionado, esta judicialização causou a paralisação e a retomada do processo decisório de Belo Monte inúmeras vezes, o que poderia ter sido evitado se negociações formais entre governo e sociedade tivessem sido estabelecidas ao longo do processo, e não após a solicitação da licença prévia. Nesse sentido, uma das manifestações na audiência de Vitória do Xingu destacou a necessidade

da criação de um conselho deliberativo para que as prefeituras, os empresários locais e a população em geral participassem não somente daquelas audiências, mas das decisões futuras do processo.

(IPEA, 2013, p.110)

A construção da grandiosa Usina Hidrelétrica de Belo Monte foi feita e uma questão se tornou pertinente: houve participação popular ali? As vozes da população atingida foram um mecanismo de mudança no projeto? Mas como se saberá se as dúvidas sobre a obra foram sanadas? Se houver inconsistências apercebidas depois da execução do projeto, as indenizações irão compensar o passivo sócio- econômico-ambiental visualizado? Para o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) houve um desentendimento do instituto das audiências públicas pela população:

Em relação a isso, é interessante a observação de técnicos do Ibama de que existe uma crença equivocada na população de que este instituto é quem decide se projetos com impacto ambiental serão executados. Dessa forma, muitos pensam que o momento das audiências é uma oportunidade para barrar estes projetos. Entretanto, as audiências previstas pela legislação, no âmbito do processo de licenciamento ambiental, têm como finalidade discutir o EIA-Rima, e não a viabilidade do projeto. Além disso, estes projetos são decididos em momento anterior ao pedido de licenciamento ambiental. Estas decisões ocorrem no momento de elaboração dos diversos planos nacionais de energia. Logo, o projeto é apresentado como pronto para o próprio órgão ambiental, que tem a função de analisar as consequências ambientais do projeto, avaliar sua viabilidade e estabelecer condicionantes. A resposta da Eletrobras à pergunta de representante do Instituto Socioambiental, na audiência de Vitória do Xingu, sobre o momento em que o projeto da usina foi decidido, corrobora esta ideia de enfatizar que a decisão ocorreu há mais de trinta anos e que vem sendo confirmada por sucessivos governos, que têm incluído a usina nos planos nacionais de energia. (IPEA, 2013, P. 112)

A decisão sobre a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte reverbera na vida de cada cidadão, ainda mais quando se

trata em questões que afetam o meio ambiente. Assim, independente do nível de instrução, posicionamento político e posição econômica; “A democracia tem de ser julgada não apenas pelas instituições que existem formalmente, mas também por diferentes vozes, de diversas partes da população, na medida em que de fato possam ser ouvidas.” (SEN, 2011, p.11). O economista Amartya Sen demonstrou que ouvir o cidadão é uma tarefa precípua do Estado que se diz democrático.

Em Belo Monte, a maneira que foi disposta às audiências públicas através da Resolução Conama n. 9/1987, um viés informativo apenas foi observado. Canotilho (1993, p.547) expôs que: “(...) certos direitos fundamentais adquiririam maior consistência se os próprios cidadãos participassem nas estruturas de decisão — «durch Mitbestimmung mehr Freiheit» (através da participação maior liberdade).” Se houvesse a participação do cidadão no processo de criação da Usina Hidrelétrica em comento, conselhos deliberativos poderiam ser criados, debates permanentes sobre as melhores técnicas para dirimir o passivo ambiental no local poderiam ser discutidas e ratificadas pelo IBAMA. Portanto, como bem expôs o constitucionalista português é através da participação do cidadão na agenda do Estado que ele terá maior liberdade de escolher o futuro do planeta a seu critério.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na peça *Como Gostais* (em inglês, *As You Like It*), de William Shakespeare, no segundo Ato o personagem Jaques disse: “O mundo é um palco; os homens e mulheres, meros artistas, que entram e nele e saem. Eles têm suas entradas e saídas de cena e cada homem, a seu tempo, representa muitos papéis.” (2010, tradução nossa). **A democracia atual perpassa na visualização de todos os indivíduos atuando em um palco gigantesco concomitantemente. O grande desafio contemporâneo é saber como dirigir esta peça. Necessita-se que a história de mudança de uma sociedade seja narrada**

e implementada por meio de uma vivência democrática de fato.

No caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, a pesquisa demonstrou situações que ofuscaram o protagonismo do cidadão neste caso concreto no Brasil, mas que detêm reverberação global. Percebeu-se inconsistências na feitura do projeto, uma falta de autonomia do órgão competente para lidar com o licenciamento ambiental, bem como se constatou pressões políticas neste, maculando o devido processo legal segundo a legislação ambiental brasileira.

Sobre a questão indígena, a falta da oitiva destes povos que detêm salvaguarda constitucional e de uma convenção cujo Brasil é signatário é um marco na tratativa destes grupos em um mega-projeto como o aventado. Faltou diálogo, clareza e sensibilidade com os povos indígenas ali.

Quanto à participação popular por meio das audiências públicas observou-se uma necessidade de modernização da legislação ambiental brasileira. É necessário a participação popular em todas as etapas do licenciamento ambiental, por meio de comitês deliberativos ou que seja percebido um protagonismo do órgão ambiental competente. Este pode promover uma grande publicidade dos feitos, um debate anterior à execução do projeto sobre questões que ainda não aforam pacificadas, possibilitar um posicionamento prévio sobre quais técnicas e formas de intervenção no meio ambiente são aceitas, firmar parcerias com universidades públicas e privadas pretendendo alicerçar um arcabouço científico com a finalidade de desenvolver novas tecnologias para geração de energia sustentável, estabelecimento de uma Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e pesquisar alternativas vislumbrando sempre um menor impacto ambiental possível nas obras futuras.

Durante a pesquisa mostrou-se a descrição do constitucionalista Canotilho sobre o princípio democrático e como o Estado de Direito Democrático deve ter em seu cerne o respeito

ao meio ambiente. A utopia do regime democrático atual é democratizar a sociedade em todo seu âmbito. Através deste anseio utópico, almeja-se que este princípio reja a vida humana para que os cidadãos possam florescer o grande palco que o respeito ao meio ambiente engendra, pois sem tal engajamento, as vidas de milhões de pessoas bem como o porvir estarão comprometidos.

REFERÊNCIAS

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. *Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito Constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. parte II, p. 59.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a Filosofia Política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 375.

BRASIL. COHID/CGENE/DILIC/IBAMA, 2010, p.21. Disponível em: <http://www.xinguvivo.org.br/wp-content/uploads/2010/10/Parecer_IBAMA-06.2010_Belo-Monte.pdf> Acesso em 21 de agosto de 2017.

Brasil. *Decreto n. 88.274*, de 6 de jun. de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial, 7 de jun. 1990, Brasília, DF

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA. *Resolução CONAMA n. 1*, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em 12 de agosto de 2017

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA. *Resolução CONAMA n. 9*, de 3 de dezembro de 1987. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em 12 de agosto de 2017

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA. *Resolução CONAMA n. 237*, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em 12 de agosto de 2017

BRASIL. *Tribunal Regional Federal (1ª Região)*. – Apelação Cível: 9681920114013900 PA 0000968-19.2011.4.01.3900, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, Data de Julgamento: 16/12/2013, QUINTA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.632 de 14/01/2014. Disponível em: <<https://trf1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24816410/apelacao-civel-ac-9681920114013900-pa-0000968-1920114013900-trf1/inteiro-teor-112366533>>. Acesso em: 11 de agosto de 2017.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. *Decreto n. 343*, 12 de jun. de 2005. Autoriza o Poder Executivo a implantar

o Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte, localizado em trecho do Rio Xingu, no Estado do Pará, a ser desenvolvido após estudos de viabilidade pela Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – ELETROBRÁS. Disponível em: < <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/74588> Acesso em: 21 de julho de 2017.

BRASIL. *Decreto n.º 5.051*, 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm>. Acesso em: 21 de julho de 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Levantamento TC-027.609/2008-3*. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/data/files/67/50/77/CC/F7EDE510F0C-95CE52A2818A8/2009%20Fiscobras%20relat_rio_voto_ac_rd_o.pdf> Acesso em: 21 de novembro 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL PORTUGUÊS: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010, 3ª edição rev., p. 24.

CANOTILHO, J.J. Gomes. O direito ao ambiente como direito subjectivo. In: *A tutela jurídica do meio ambiente: presente e futuro*. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – Studia Iuridica 81, Colloquia 13. Coimbra: Coimbra Editora, 2005. p.47

CANOTILHO, J. J. Gomes, *Estado de direito*. Lisboa: Gradiva, 1999b.

CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional*, Coimbra, Almedina, 1993.

CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional*, Coimbra, Almedina, 1997.

OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Medida Cautelar n.º 382/10, Disponível em: < <https://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>>. **Acesso em: 22 de agosto de 2017**

HERÓDOTO. Trad. Pe. Bartolomé Pou. *Los Nueve Libros de la Historia*. Editora eBooks-Brasil: 2006. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobebook/historiaherodoto.pdf>> Acesso em: 17 de junho de 2017.

IBAMA. *Atribuições*. Publicado em: 18 de novembro de 2016. Disponível em: < <http://www.ibama.gov.br/institucional/cetas/186-acesso-a-informacao/institucional/615-atribuicoes>>. Acesso em: 12 de julho de 2017.

IPEA. *Relatório de Pesquisa – Potencial de efetividade de Políticas Públicas no Governo Federal*. Brasília: IPEA, 2013.

Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/relatorio_potencial_efetividade.pdf> Acesso em: 14 de julho de 2017.

LISBOA, M. V. Zagallo, J. G. C. RELATÓRIO DA MISSÃO XINGU. *Violações de Direitos Humanos no Licenciamento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte*. 2010, Disponível em: <<http://www.xinguvivo.org.br/wp-content/uploads/2010/10/Relatorio-da-Plataforma-DHESCA-sobre-viola%C3%A7%C3%B5es-dos-direitos-humanos-do-projeto-Be>

lo-Monte.pdf> Acesso em 02 de agosto de 2017.

SEN, Amartya. Trad. Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes. *A ideia de justiça*. Editora: Companhia das Letras, São Paulo, 2011, p. 11

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 281/282.

SHAKESPEARE, Willian. *As you like it*. Projeto Gutenberg. p.38. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=13336>

CÓDIGO FLORESTAL: REFLEXOS DA SUPRESSÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO CERRADO DA MICRORREGIÃO DE CERES GOIÁS

Luciana Lara Sena Lima¹

Rildo Mourão Ferreira²

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo foi realizado no âmbito do projeto PROCAD “Novas fronteiras no Oeste: relação entre Sociedade e Natureza na microrregião de Ceres em Goiás (1940 -2013)”, com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – Brasil”. A pesquisa possui a finalidade de cumprir o objetivo de cumprimento de estágio de Pós Doutorado no Centro de Desenvolvimento Sustentável-CDS da Universidade Brasília, sob a supervisão do Prof^o Dr. José Luiz de Andrade Franco, da Universidade de Brasília-UNB.

O trabalho estuda a efetividade do Código Florestal e os impactos sofridos nas áreas de preservação permanente na microrregião de Ceres Goiás. A proposta é demonstrar à sociedade a importância das mudanças do Código Florestal de Lei nº 12.651/2012 na sua

1 Advogada (OAB/GO 36.288) e Professora Universitária. Doutoranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Autônoma de Lisboa (2018). Mestra em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (2015). Especialista em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes (2014), especialista em Direito Processual Civil pela Uniderp – Anhanguera LFG (2014) e especialista em Formação em Ensino à Distância pela Universidade Paulista (2018). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (2012). Intercâmbio Acadêmico realizado na Universidad de Sevilla (2010). Diretora-adjunta na Escola Superior da Advocacia de Goiás (2016/2018). Email: lucianalarasl@gmail.com (62) 99138-3109.

2 Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Professor na Faculdade de Direito da Universidade de Rio Verde e da UniEVANGÉLICA. Email: rildomourao@uol.com.br (62) 98548-2941 .

aplicabilidade, bem como, conscientizar a coletividade sob os impactos que o Estado de Goiás vem sofrendo com a supressão das áreas de preservação permanente na microrregião de Ceres Goiás.

A proteção à Natureza no Brasil trata-se de uma preocupação que representou diferentes perspectivas, que evoluíram à medida que novos conceitos e teorias surgiram nas ciências naturais, e ainda, daquelas que buscaram explicar as relações do homem com a natureza. Essa preocupação é antiga e muitos estudiosos buscaram entender como se deu e como se dá esse processo de conservação da biodiversidade, a qual se chegou à conclusão de que a ênfase dessa história recaiu sobre três gerações de autores e organizações mais recentes: a) A geração dos anos 1920-1940, que relacionava a proteção da natureza com ideias de construção da nacionalidade e da identidade nacional brasileira; b) A geração dos anos 1950-1980, ligada principalmente à Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), que desenvolveu estratégias vigorosas de criação de áreas protegidas, de conservação de espécies ameaçadas de extinção e de proteção de ecossistemas; c) a geração que surgiu nos anos de 1990, que enfoca a conservação da biodiversidade a partir do conhecimento científico gerado por campos como a biologia da conservação e da necessidade de negociar limites ao crescimento econômico desenfreado. (FRANCO & DRUMMOND, 2009).

O Cerrado é o segundo maior Bioma do país. Sua área original supera dois milhões de km² e caracteriza-se por constituir um conjunto de formações vegetais que apresenta fisionomia e composição florística variável: campestres, savânicas e florestais, formando um complexo mosaico ecológico (COUTINHO, 1978).

Nesse contexto, apresenta-se como foco da investigação das áreas de preservação permanente do bioma Cerrado da microrregião de Ceres, Estado de Goiás. Esta microrregião foi descrita em documentos históricos como parte da área florestada de Cerrado em Goiás conhecida como Mato Grosso de Goiás (FAISSOL, 1952). Ela recebeu um grande fluxo de imigrantes nas décadas de 1940 e 1950, impulsionadas pelas políticas governamentais de colonização,

conhecida na época como Marcha para o Oeste.

O presente estudo, ao abordar conflitos socioambientais existentes na área de preservação permanente da Microrregião de Ceres Goiás, pretende contribuir para uma mudança nos padrões de ocupação e utilização do cerrado. Além da destinação agrícola e industrial, as áreas de vegetação nativa vêm sendo substituídas por paisagens artificiais, como os pastos destinados a atividade agropecuária que vem causando impactos negativos ao meio ambiente, por modificarem e comprometerem a paisagem natural.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS CÓDIGOS FLORESTAIS NO BRASIL

No Brasil, antes de ser instituído o primeiro Código Florestal, já existia preocupação legal com os recursos naturais, conservação, reconstituição, formação e aproveitamento das florestas, através do Decreto 4.421 de 28 de dezembro de 1.921, que Criou o Serviço Florestal do Brasil, mantendo sua vigência até o ano de 1.934, ano que passou a vigorar o primeiro Código Florestal no Brasil.

Nesse Decreto, foram criados o Serviço Florestal do Brasil, tendo em seu art. 1º. a criação do Ministério da Agricultura³. Nesse período, com a queda da República Velha, a intervenção estatal no domínio econômico foi forte no Brasil, sendo que para operacionalizar este novo modelo intervencionista do estado foi necessária a implementação de várias e modernas mudanças normativas. Nessa nova forma de intervenção foram implantados o Código das Águas para produzir energia elétrica, o Código de Minas para expandir a mineração e o Código Florestal para estimular a produção madeireira e de produtos florestais.⁴(Cf. ANTUNES, 2011, p.686).

Em 23 de janeiro de 1.934 com o Decreto n. 23.793/34⁵,

3 Art. 1º Fica criado no Ministerio da Agricultura, Industria e Commercio, uma secção especial, sob a denominação de «Serviço Florestal do Brasil», tendo por objectivo a conservação benéfico, reconstituição, formação e aproveitamento das florestas.

4 Cf. ANTUNES, 2011, p.686.

5 Decreto 23.793/34 – Primeiro Código Florestal Brasileiro, revogado pela Lei 4.771/1965.

foi aprovado o primeiro Código Florestal Brasileiro. Nesta época os donos de terras estavam preocupados apenas com a produção de madeira e lenha, passando, entretanto, a serem obrigados a manter em suas propriedades, a quantia de 25% da área com mata original, porém sem orientação de onde seria locada esta parte a ser protegida. Neste período, preservando pelo menos 25% de mata, a lei não intervinha em favor do meio ambiente, pouco fazendo conta de espécies e variedades de árvores.

A partir da lei de 1934, demonstrando intenção de preservação do meio ambiente, surgiram as florestas protegidas, para garantir a saúde de rios e lagos e áreas de risco, dando assim origem às Áreas de Preservação Permanente – APPs. No ano de 1.965, o segundo Código Florestal foi editado pela Lei Federal 4.771/65⁶, no início do regime militar em meio a ocupação da Amazônia, seguida de assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, permitindo que os posseiros desmatassem até 50% dos lotes. Caso o colono não providenciasse o desmate, a União poderia retomar o imóvel. Em outras regiões do Brasil, ante a ausência de sanções, o desmate também tomou proporções de grande monta, trazendo uma irregularidade legal frente ao Código Florestal.

No ano de 1.988, a Constituição Federal, dedicou no capítulo VI, art. 225⁷ ao meio ambiente, que passou a ser direito de todos os brasileiros e essencial à qualidade de vida, procurando estabelecer os direitos e deveres do Poder Público e da coletividade em relação à conservação do meio ambiente que é um bem de uso comum. Em seu parágrafo 3º constatou a previsão de que a degradação do meio ambiente acarretará aos infratores sanções penais e administrativas.

6 Lei 4.771/65 atualmente revogada pelo Lei 12.651/2012, em vigor – Novo Código Florestal Brasileiro.

7 Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 3º – As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Para melhor promover a defesa do meio ambiente, foi sancionada a Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/98), que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências tendo previsto aplicação de altas multas pelos órgãos de fiscalização ambiental. Com a crescente impunidade no desmate irregular de mata nativa em áreas de preservação permanente, no ano de 2008, através do Decreto 6.514 foi regulamentada a Lei de Crimes Ambientais, estabelecendo o processo administrativo federal para apuração das infrações, prevendo sanções penais e administrativas imediatas.

Conforme leciona VERNIER, “... os meios naturais são de todos (e de ninguém...), e sua vigilância é, portanto, uma tarefa difícil. Evidentemente é mais eficiente regulamentar as causas e as fontes do que as consequências.”(VERNIER, 2002, p.117).

Atualmente está em vigor o Código Florestal Brasileiro, sancionado pela Presidência da República, através da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2.012, que dispõe, dentre outros, sobre a proteção da vegetação nativa; tratando da supressão de vegetação para uso alternativo do solo, tanto de domínio público como de domínio privado, determinando aos proprietários ou possuidores de imóvel rural sobre cadastramento do imóvel no CAR. Embora a lei preveja várias providências relacionadas à preservação do meio ambiente e sanções administrativas, também ficou estabelecido suspensão de multas aplicadas até 22/07/2008, relativas à supressão irregular de vegetação das áreas de reserva legal, preservação permanente e de uso restrito, que necessitavam de regulamentação específica.

Considerando o histórico dos Códigos Florestais no Brasil, a cada nova edição, muitos avanços foram contemplados, sobre a forma de preservação e restauração dos danos causados ao meio ambiente, em especial as áreas de preservação permanente, que buscando maior celeridade na recuperação, independente de multas aplicadas, já que discutidas judicialmente não são pagas a curto prazo, dar opção ao proprietário ou posseiro de investir a quantia

econômica devida, diretamente na recuperação do ambiente, considera-se um avanço na defesa do meio ambiente e no bem estar social.

3. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NA MICRORREGIÃO DE CERES GOIÁS

As áreas de preservação permanente, também conhecidas como APPs, embora inseridas em propriedades de direito privado, pertencentes à determinada pessoa (física, jurídica ou pública), são protegidas por lei e não podem ser usadas indiscriminadamente. Tem a função protetora das terras que a revestem. Sua preservação já estava prevista na primeira legislação de 1.934⁸, porém, o segundo Código Florestal de 1.965,⁹ no seu art. 2º,¹⁰ considera como preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação, situadas em locais essenciais à manutenção de um meio ambiente hígido. No art. 3º.¹¹ do atual Código Florestal Brasileiro, Lei n. 12.651/2012 e suas alterações posteriores, dispõe sobre o conceito de APPs, também como área protegida, que pode ser ou não coberta por vegetação nativa, tendo por finalidade proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas. A preocupação com a preservação ambiental também está prevista no art. 24 da CF de 1988, quando atribui à União, Estados e Distrito Federal a atribuição de cuidar do meio ambiente sob a forma de legislar sobre a conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais e proteção ao meio ambiente, deixando clara ainda sua preocupação legal para apuração de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente¹². Com relação aos municípios, estas preocupações com a proteção ao meio ambiente são inseridas no plano diretor ou no código municipal ambiental. O Município de Ceres, Estado

8 Lei n. 23.793 de 23 de janeiro de 1.934.

9 Lei n. 4.771 de 15 de setembro de 1.965.

10 _____. Cf art. 2º.

11 Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: I (...); II – Área de Preservação Permanente – APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas;

12 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – ... VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; ... VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; ...

de Goiás foi criado em meio às Políticas de Colonização e Imigração promovidas pelo Estado, que provocaram movimentos migratórios para a região central do Brasil, o que decorreu mediante a criação de uma Colônia Agrícola Nacional no Estado de Goiás.

A realidade da época fixou condições jurídicas e políticas para criação de algumas Colônias Agrícolas Nacionais, com a publicação do Decreto Federal 3.059 de 14 de fevereiro de 1941, que estabeleceu normas gerais, incluindo-se as características socioeconômicas dos ocupantes; especificidades geográficas das regiões; fundação da sede da colônia, que deveria ser planejada sob regras urbanísticas; condições e responsabilidades por parte dos colonos, com a possível perda dos lotes doados pelo descumprimento.

Nesse contexto, a Colônia Agrícola Nacional de Goiás foi criada pelo Decreto Lei nº 6.882 de 19 de fevereiro de 1941, após a cessão do território pelo Governador do Estado de Goiás, mediante Decreto Estadual nº 3704/1940. No artigo 1º deste decreto encontram-se as referências que determinam a localização da Colônia Agrícola Nacional de Goiás dentro dos seguintes limites: Rio das Almas, S. Patrício, Carretão, Divisor D'aguas Áreas e Ponte Alta. Rio Verde até confluência com Rio das Almas.

O Município de Ceres, Estado de Goiás é a sede de uma microrregião e está localizada na mesorregião do centro goiano, no coração do Vale do São Patrício e, de acordo com a Figura 01, é composta de 22 municípios: Barro Alto, Carmo do Rio Verde, Ceres, Goianésia, Guaraíta, Guarinos, Hidrolina, Ipiranga de Goiás, Itapaci, Itapuranga, Morro Agudo de Goiás, Nova América, Nova Glória, Pilar de Goiás, Rialma, Rianápolis, Rubiataba, Santa Isabel, Santa Rita do Novo Destino, São Luiz do Norte, São Patrício e Uruana Silva (2006).

A Microrregião de Ceres era compreendida por uma área florestada de Cerrado, conhecida como Mato Grosso de Goiás, mais especificamente como Mata de São Patrício, com aproximadamente 13.175,10 Km². A atividade econômica dominante é a agropecuária (criação extensiva de gado de corte, monoculturas e silviculturas), mas

também possui atividades extrativistas (calcário, níquel, ouro, areia, argila, etc). Possui um clima tropical quente, sub-úmido, com duas estações bem definidas, uma seca no período outono-inverno e outra úmida no período de primavera-verão.

O mapa abaixo descreve com detalhes os limites de cada município do Vale do São Patrício. Observa-se que o município de Ceres se encontra no centro sul e é um dos menores municípios da região. Estas duas características foram essenciais para tornar a cidade de Ceres um polo de prestação de serviços para esta microrregião. A localização contribuiu em relação ao acesso mais rápido ao grande centro como Goiânia e Anápolis e a pequena extensão do município de Ceres impediu o desenvolvimento da agricultura como economia principal.

Figura 01 – Região do Vale do São Patrício, Estado de Goiás.



O processo da expansão sucroalcooleira na microrregião de Ceres contribuiu significativamente para a alteração da cobertura

vegetal e uso do solo da região. O que originalmente eram formações florestais e campestres foi paulatinamente transformado em áreas de pastagem e agricultura.

Diante desse processo de desenvolvimento e urbanização, a pauta das preocupações com a preservação e reparação de danos ambientais, passou a figurar como de alta relevância e dentre as diversas formas de preservação ambiental, prioriza-se um enfoque no surgimento e na necessidade de uma eficaz tutela jurisdicional ambiental.

3.1. ANÁLISE DOS EFEITOS SOCIOAMBIENTAIS EM DECORRÊNCIA DA SUPRESSÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A microrregião em que se localiza a cidade de Ceres se destacou pela agricultura, notadamente a produção de cana-de-açúcar. Entretanto, no tocante ao município, nota-se uma baixa produção agrícola canavieira, se comparável com regiões vizinhas que pertence a microrregião de Ceres. De acordo com os dados do IBGE 2015, enquanto a área plantada de cana de açúcar no município em questão era de 889 hectares, no município de Nova Glória a área era de 12.889 hectares e no município de Ipiranga, de 5.111 hectares, ambas as cidades estão dentro da microrregião de Ceres.

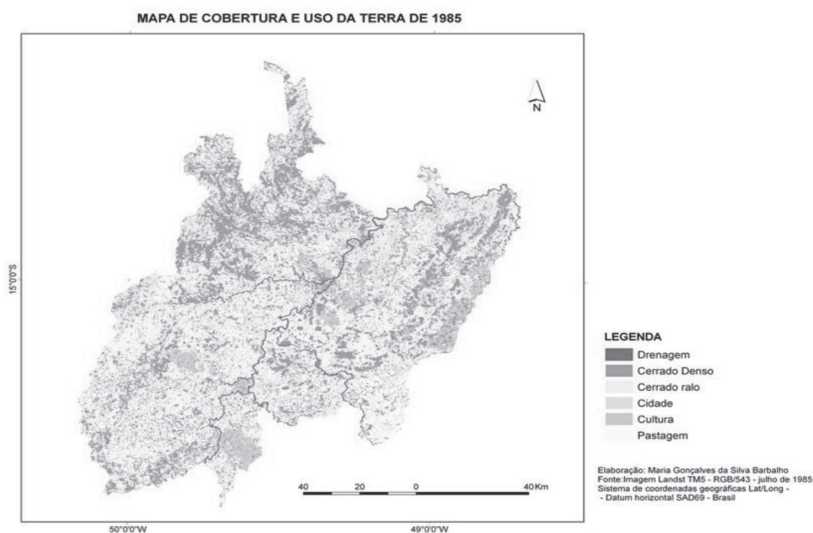
A espacialização do crescimento sucroalcooleiro nos municípios do Estado de Goiás sugere que a expansão da cana-de-açúcar substituiu preferencialmente as culturas temporárias e induziu o deslocamento de culturas, pressionando os remanescentes florestais, e que esta expansão se localiza em áreas de médio a elevado risco de deficiência hídrica para a cultura da cana (ABDALA e RIBEIRO, 2011).

Estudos relacionados aos processos históricos de ocupação que conduziram ao desenvolvimento agrícola da microrregião de Ceres, os efeitos sociais relacionados ao perfil populacional e fluxo migratório nas décadas de 1940-1970, assim como os efeitos ambientais relacionados aos processos de fragmentação de habitats e voltados aos estudos de preservação ambiental no diagnóstico das áreas de preservação

permanentes, conforme legislação ambiental, incluindo os efeitos do desmatamento nas margens da bacia do Rio das Almas. Todavia, houve um diálogo que propicie expandir a investigação para novas frentes e temas, articulando as pesquisas em vários níveis ao projeto principal, bem como a outros projetos em andamento nas instituições envolvidas.

Uma identificação dos conflitos socioambientais existentes na área de preservação permanente da Microrregião de Ceres pode ser observado no mapa de cobertura e uso da terra do ano de 1985, verifica-se que 35,34% da cobertura vegetal original haviam sido convertidas em áreas de pastagens, apresentando indícios de sua distribuição em toda a área analisada, sendo que a agricultura se localizava na parte central da microrregião, nas planícies do Rio das Almas, a leste e ao sul da Microrregião. As formações florestais de Cerrado se distribuíam em 28,66% da área, sendo que em 33,63% restavam formações de Cerrado ralo (formações savânicas e campestres). Os menores índices de ocupação de cobertura e uso do solo em 1985 apontavam para a agricultura (1,78%) e a urbanização (0,15%).

Figura 2 – Mapa de cobertura e uso da terra de 1985

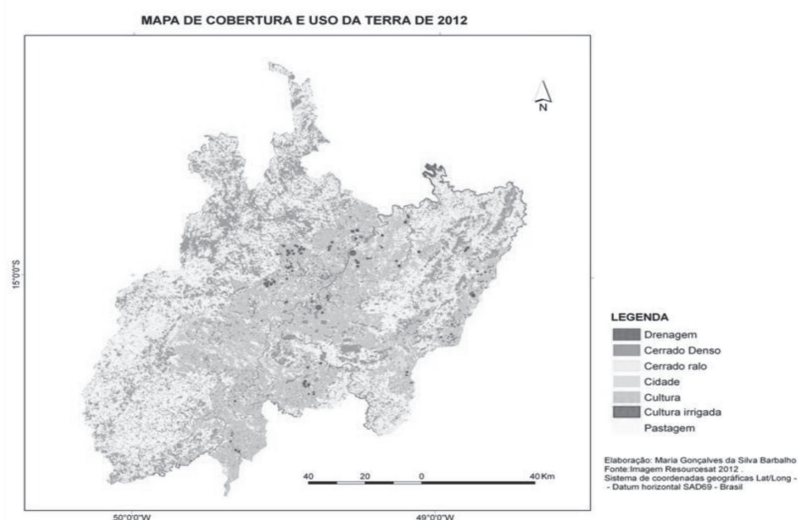


Segundo estudos realizados por Silva, Barbalho e Franco (2013), em 1985, 35,34% da cobertura vegetal original da Microrregião de Ceres havia sido convertida em área de pastagem e a agricultura se localizava tímida na parte central da microrregião, nas planícies do Rio das Almas, a leste e ao sul da Microrregião. Em 2012 já se tornava evidente o desmatamento e a conversão das áreas de pastagem em agricultura tendo em vista que a agricultura representava pouco mais de 21,95% da área.

O processo da expansão sucroalcooleira na microrregião de Ceres contribuiu significativamente para a alteração da cobertura vegetal e uso do solo da região. O que originalmente eram formações florestais e campestres foi paulatinamente transformado em áreas de pastagem e agricultura. Evidenciando os processos de mudança das paisagens na região analisada, e ao mesmo tempo apontam para a relevância em compreender esse processo por meio da História Ambiental.

A identificação e os efeitos podem ser demonstrados no mapa a seguir.

Figura 3 – Mapa de cobertura e uso da terra de 2012



No entanto, o mapa acima, serve para identificar os danos deixados na paisagem pelos diferentes usos humanos, marcas essas que nem sempre constam em documentos escritos para serem analisados.

A pesquisa foi realizada com mapas e visitas de campo para se verificar os danos e os seus efeitos ao meio ambiente. Com este trabalho, pôde-se verificar a evolução das agroindústrias sucroalcooleiras na microrregião Ceres.

Verificou-se também a influência da atividade canavieira na dinâmica socioeconômica e espacial dos municípios sede das usinas, bem como, nos municípios da microrregião de Ceres e que muitas áreas de preservação permanente foram suprimidas em decorrência da atividade canavieira e também atividades agrícolas, sem que houvesse uma fiscalização efetiva dessas áreas degradadas e também um plano de recuperação que compõem a região.

A fragmentação da cobertura original na bacia do Rio das Almas, Região do Mato Grosso Goiano, indica que as paisagens têm sido convertidas para usos agropecuários, agricultura e o plantio de Cana. Os limites de cobertura vegetal geralmente não correspondem aos formatos e dimensões necessárias à preservação e manutenção da biodiversidade, inclusive nas áreas definidas como área de preservação permanente – APPs, protegidas por Legislação Federal (**Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**) e do Estado de Goiás (Lei nº 18.104, de 18 de julho de 2013). Segundo o conama 302/2002 e 303/2002 as APPs localizam-se em topos de morros, margens de rios, lagos e lagoas, nascentes, veredas, terrenos com alta declividade, linhas de cumeada as quais devem ser mantidas em seu estado natural, exceto nos “casos excepcionais de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação” (CONAMA 369/2006) com prévia autorização do Poder Executivo Federal.

O desmatamento e uso das terras em área de preservação permanente, realizados por produtores rurais e empreendimentos, provoca assoreamento e compromete a manutenção do espelho d'água

e, conseqüentemente prejudicando a população. A Poluição das águas por extravasamento e infiltração de esgoto acumulado em fossas construídas na APP e entorno, bem como por lixo acumulado, depositado pelos residentes é outro fator de degradação.

Foram constatadas grandes extensões próximas ao Rio das Almas que necessitam de recuperação, as matas ciliares protegem as nascentes de água, evitando a erosão das margens, funcionando como filtro aos agentes poluidores, servindo de refúgio às aves e animais, favorecendo a criação de corredores de biodiversidade, preservando a biodiversidade da flora, dentre outras funções.

Figura 4- Erosão no Rio das Almas



Imagem: Secretaria de Meio Ambiente de Ceres GO-2016

De acordo com Gonçalves, outros problemas ambientais, envolvendo, principalmente, os recursos hídricos, são recorrentes, como o consumo elevado de água para irrigação, para a lavagem da cana nas usinas, o risco de contaminação dos corpos hídricos pelo despejo de água de lavagem sem tratamento, o risco de contaminação por

agrotóxicos e pela vinhaça, que também é usada como fertilizante, e o risco de contaminação de lençóis subterrâneos.

3.2. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO E RESULTADOS NA RECOMPOSIÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.

Entre as leis municipais que tutelam o meio ambiente na região de Ceres, destaca-se a Lei 1.892/2015 que criou do Novo Código Municipal do Meio Ambiente de Ceres; a Lei 1793/13 que estabeleceu a obrigatoriedade da Coleta Seletiva de Lixo no Município de Ceres; a Lei 1.808/13 que determinou as regras de Controle de Águas Pluviais e Drenagem Urbana; a Lei 1.805/13 que dispõem sobre o Código de Obras e Edificações do Município de Ceres.

A Lei Municipal nº 1.740/2011, foi alterada pela Lei 1.892/2015, Instituinto o Código Municipal de Meio Ambiente e dispondo sobre o Sistema Municipal de Meio Ambiente – SIMMA, para a administração do uso dos recursos ambientais, proteção da qualidade do meio ambiente, controle das atividades poluidoras e da ordenação do solo do território do Município de Ceres, de forma a garantir o desenvolvimento ambientalmente sustentável. O Código tem como princípio fundamentado no interesse local, regular a ação do Poder Público Municipal e sua relação com os cidadãos e instituições públicas e privadas, na preservação, conservação, defesa, fiscalização, controle, melhoria e recuperação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Sobre a proteção do meio ambiente foi verificado a existência de muitas legislações protetivas no ordenamento jurídico brasileiro. A presença de Lei Federal, Estadual e Municipal ambiental reforça a preocupação do Legislador em tutelar o meio ambiente. A punição nos termos da legislação protetiva do ambiente pode ser no âmbito civil, administrativo e penal.

Atualmente a cidade de Ceres conta com dois Promotores de Justiça, sendo um titular e Coordenador da Promotoria, e o outro

Promotor de Justiça que também acumula o cargo de promotor substituto na Cidade de Itapaci-Goiás.

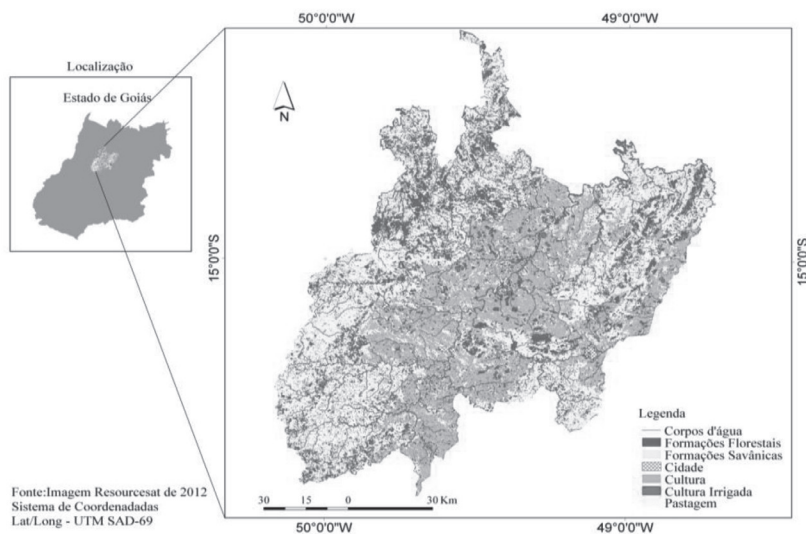
Uma medida eficaz para aperfeiçoar a prestação da Justiça na Comarca de Ceres seria a instalação de uma Promotoria de Justiça Ambiental para atuar frente ao executivo nas implementações de políticas públicas ambientais, bem como a fiscalização efetiva das infrações ambientais. Existe a possibilidade da instalação desta promotoria especializada na Comarca de Ceres, tendo em vista que o Ministério Público de Goiás possui um Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente e Urbanismo que atua na área de defesa do meio ambiente, patrimônio cultural e urbanismo, abrangendo a matéria cível e a criminal, além de outras correlatas, conforme determina o Art. 2º, III, do ato PGJ nº 52/2010.

Aliada à Promotoria de Justiça Ambiental, outra estratégia seria aperfeiçoar a prestação jurisdicional em relação aos crimes ambientais com a instalação de um Juizado Especial Ambiental na Comarca de Ceres.

A pesquisa demonstrou a importância das áreas de preservação permanente, uma vez que essas são fundamentais para um equilíbrio e manutenção de ecossistemas, por outro lado por falta de fiscalização nos casos de crimes ambientais as normas das leis ambientais não estão sendo cumpridas.

Os mapeamentos da vegetação natural da microrregião de Ceres a partir das imagens de satélite e a análise dos dados das métricas de paisagem permitiram verificar que no ano de 1975, as Formações Florestais cobriam 55,75% da área da microrregião, com 15.762 fragmentos com tamanho médio de 47,09 ha, com desvio padrão de 2.640,82 ha, e um elevado coeficiente de variação que chega a 5.608,11%. A Densidade de Borda é de 62,08 metros por hectare, com extensão de borda de 46.077.817,60 metros. Já no índice de formas (MSI) verifica-se que os fragmentos apresentam formas complexas, com um valor de 1,29 e, quando o índice é ponderado, chega a um valor de 35,79.

Figura 5 - Mapa de Cobertura e Uso das Terras da Microrregião de Ceres em 2012



Fonte: Silva et al. (2013).

De 1985 a 2012, a redução das Formações Florestais prossegue; no entanto, em um ritmo mais lento que no período anterior e não se apresenta relevante, passando a cobrir pouco mais de 24% da área (em 1975, cobriam 55,75%). Ocorre um aumento do número de fragmentos, que chega a 20.809, com tamanho médio de 15,51 ha. O aumento do número dos fragmentos e a redução do seu tamanho são preocupantes, uma vez que o tamanho é um fator essencial para que os processos ecossistêmicos ocorram na paisagem. Os dados de Densidade de Borda – ED confirma a alta fragmentação das Formações Florestais que chega a 132,79 metros por hectare.

Os principais problemas ambientais identificados nas áreas de preservação permanente da microrregião de Ceres GO, com potencial para causar conflitos com proprietários, ONGs e órgãos públicos estão relacionados com a expansão sucroalcooleira, agricultura e pecuária, lixo acumulado, construções irregulares, aterros e destruição de matas ciliares entre outros e falta de fiscalização

As ações do Ministério Público em relação aos impactos ambientais gerados pela produção sucroalcooleira na microrregião de Ceres, buscando a recuperação e punição em relação aos danos ambientais seria uma das medidas para reduzir em parte a destruição de áreas de preservação permanente (APP).

A estruturação dos órgãos responsáveis para manter a rigorosa fiscalização da área estudada a fim de evitar ocupações irregulares em áreas de preservação permanente o controle judicial tem sido outro mecanismo jurídico utilizado para as soluções de litígios originários das relações sociais estabelecidas entre os agentes do setor sucroalcooleiro.

Durante a pesquisa, no sentido de coletar dados referentes às demandas judiciais que envolvem a expansão sucroalcooleira, fizemos visitas in loco ao Fórum da Comarca de Ceres Goiás, verificando que existem poucas ações judiciais a respeito de danos ambientais.

No estudo, foi possível identificar que as medidas adotadas do ponto de vista da sustentabilidade são compostas por um conjunto de interações entre o setor público e a iniciativa privada. Em relação ao setor público, o que se percebeu foram ações normativas do governo em âmbito federal, estadual e municipal que visam garantir o desenvolvimento econômico atrelado à proteção ambiental. Citamos como exemplo a elaboração de programas e leis de incentivo fiscal para os envolvidos na produção do setor sucroalcooleiro que cumprem as exigências ambientais e trabalhistas, como é o caso dos programas Fomentar (Leis 9.489/84, 11.180/90 e 11.660/91), Produzir (Lei nº 13.591/2000 e Decreto nº 5.265/2000), além de incentivos fiscais a usinas em relação ao ICMS (Lei nº 13.246/98 e Decreto 5.416/2001).

Da mesma forma, a percepção da comunidade local em relação às Unidades Produtoras não considera a relevância dos problemas ambientais. Os moradores apresentam um conjunto de problemas relativos à produção sucroalcooleira, mas consideram que a instalação dessas unidades é importante para a garantia de emprego e desenvolvimento para a região. Os principais problemas apresentados são as queimadas no período da seca, que, aliadas à baixa umidade do

ar nessa época, alteram a saúde da população, principalmente das crianças, que são as mais atingidas com crises respiratórias. A recomposição das áreas podem ser implementadas através do TAC-Termo de Ajuste circunstanciado, que pode ser proposta pela Secretaria de Meio Ambiente e pela Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, neste caso, o produtor rural ou o a pessoa que degradou o meio ambiente apresenta um plano de Recuperação Ambiental, que se compromete a recuperar a área degradada.

A divulgação dos resultados da pesquisa, publicação em revistas, palestras, confecção de material informativo e participação em simpósios é um dos mecanismos para conscientizar a sociedade e reduzir os problemas ambientais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo acelerado de destruição e substituição da vegetação nativa por culturas e pastagens tem resultado numa situação de ilhas de vegetação nativa em meio a um mosaico de cenários agropecuários, industriais e urbanos. Assim, as principais ameaças à biodiversidade do Cerrado, advindas dessas profundas alterações do uso da terra, são: o aumento das áreas desmatadas, incluindo seus efeitos sob a erosão dos solos, microbiologia do solo, ciclagem de nutrientes e água; aumento da frequência das queimadas; introdução de espécies exóticas e redução da fauna (KLINK, 1996).

Em consequência disso, o Cerrado é hoje um dos 25 *hotspots* mundiais – áreas consideradas prioritárias para conservação em função de sua biodiversidade altamente ameaçada (Myers *et al.*, 2000). E, apesar da grande diversidade e endemismos que apresenta e de sua extensão em aproximadamente 22% do território nacional, o conhecimento científico sobre sua diversidade ainda é insuficiente. Faltam pesquisadores, recursos financeiros, coleções científicas para embasar o processo de identificação das espécies e tempo para a realização das pesquisas (Aguilar *et al.*, 2004).

Conclui-se que o meio ambiente degradado poderia ter

meios para se recuperar dos danos que lhe foram causados com muito mais celeridade e eficácia, que se houvesse cobrança judicial, uma vez que com os prazos judiciais muito extensos, considerando as várias formas de recursos jurídicos, os processos podem levar décadas para terminar e não surtir o efeito reparador ao meio ambiente. A falta de desenvolvimento de políticas públicas, fiscalização e efetividade das normas é uma das formas de alcance a diminuir a degradação do cerrado.

REFERÊNCIAS

ABDALA, K. de o.; RIBEIRO, F. L. Análise dos Impactos da Competição Pelo Uso do Solo de Goiás Durante o Período de 2000 a 2009 Provenientes da Expansão do Complexo Sucroalcooleiro. Rio de Janeiro V. 65 N. 4 / P. 373 – 400 Out-Dez 2011.

BARBALHO, Maria Gonçalves; SILVA, Sandro Dutra e; FRANCO, José Luiz A., Agroindústria Canavieira No Estado de Goiás: Ocupação de Novos Espaços em Áreas de Cerrado. 33º Encontro Anual da Anpocs. Gt 35: Ruralidade, Território e Meio-Ambiente. Outubro, 2009. Disponível Em: . Acesso em: 22/12/2013.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. *Decreto-Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o Novo Código Florestal. Disponível em:< www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm>. Acesso em: 15 set. 2014.

_____. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

_____. *Decreto-Lei nº 6.514, de 22 de julho de 2008*. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em:<www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/.../decreto/D6514.htm>. Acesso em: 15 set. 2014.

_____. *Decreto-Lei nº 7.830, de 17 de outubro de 2012*. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Disponível em:< www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011.../2012/Decreto/D7830.htm>. Acesso em: 15 set. 2014.

_____. *Decreto-Lei nº 8.235, de 05 de maio de 2014*. Estabelece normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, institui o Programa Mais Ambiente Brasil, e dá outras providências. Disponível em:<www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/.../Decreto/D8235.htm>. Acesso em: 15 set. 2014.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SEÇÃO DE GOIÁS – GESTÃO 2016-2018

Diretoria da OAB/GO

Lúcio Flávio Siqueira de Paiva - Presidente
Thales José Jayme - Vice-Presidente
Jacó Carlos Silva Coelho - Secretário-Geral
Delzira Santos Menezes - Secretária-Geral Adjunta
Roberto Serra da Silva Maia – Tesoureiro

Diretoria da Escola Superior de Advocacia da OAB/GO

Rafael Lara Martins - Diretor-Geral
Giovanny Heverson de Mello Bueno - Diretor-Adjunto
Luciana Lara Sena Lima - Diretora-Adjunta
Rildo Mourão Ferreira - Diretor-Adjunto

Conselho Federal da OAB/GO

Dalmo Jacob do Amaral Júnior
Fernando de Paula Gomes Ferreira
Leon Deniz Bueno da Cruz
Marcello Terto e Silva
Marisvaldo Cortez Amado
Valentina Jungmann Cintra

Diretoria da CASAG

Rodolfo Otávio Pereira da Mota Oliveira – Presidente
Marcelo Di Rezende Bernardes - Vice-Presidente
Ana Lúcia Amorim Boaventura - Secretária-Geral
Estênio Primo de Souza - Secretário-Geral Adjunto
Carlos Eduardo Ramos Jubé - Direto Tesoureiro
Cácia Rosa de Paiva - Diretora-Adjunta
Helvécio Costa de Oliveira - Diretor-Adjunto
Osório Evandro de Oliveira Silva - Diretor-Adjunto
Tênio do Prado - Diretor-Adjunto
Thiago Mathias Cruvinel - Diretor-Adjunto

Conselho Seccional da OAB/GO

Aibes Alberto da Silva	Leandro de Oliveira Bastos
Allinne Rizzie Coelho Oliveira Garcia	Leandro Martins Pereira
Ana Carollina Ribeiro Barbosa	Leandro Melo do Amaral
Ana Paula Félix de Souza Carmo Gualberto	Lilian Pereira de Moura
André Luis Cortes de Souza	Luciano de Paula Cardoso Queiroz
Arcênio Pires da Silveira	Luis Gustavo Nicoli
Ariana Garcia do Nascimento Teles	Marcos Cesar Gonçalves de Oliveira
Bárbara de Oliveira Cruvinel	Marlene Moreira Farinha Lemes
Bartira Macedo de Miranda Santos	Maura Campos Domiciana
Carla Franco Zannini	Maurício Alves de Lima
Carlos André Pereira Nunes	Milena Maurício Moura
Caroline Regina dos Santos	Nadim Neme Neto
Colemar José de Moura Filho	Osmar de Freitas Junior
Daniella Grangeiro Ferreira	Paulo Gonçalves Paiva
Danilo Di Rezende Bernardes	Philippe Dall'Agnol
Danúbio Cardoso Remy	Rafael Lara Martins
David Soares da Costa Junior	Raphael Rodrigues de Ávila Pinheiro Sales
Diego Martins Silva do Amaral	Renata Abalém
Dirce Socorro Guizzo	Renata Medina Felici
Eduardo Alves Cardoso Júnior	Ricardo Gonçalves
Eliane Ferreira Pedroza de Araújo Rocha	Ricardo Silva Naves
Eliane Simonini Baltazar Velasco	Rildo Mourão Ferreira
Erlon Fernandes Cândido de Oliveira	Rodnei Vieira Lasmar
Fabício Antônio Almeida de Brito	Rodrigo Lustosa Victor
Fabício Cândido Gomes de Souza	Romildo Cassemiro de Souza
Fabicio Rocha Abrão	Rubens Fernando Mendes de Campos
Flávia Silva Mendanha Crisóstomo	Sara Mendes
Flávio de Oliveira Rodovalho	Scheilla de Almeida Mortoza
Flávio Henrique Silva Partata	Sérgio Murilo Inocente Messias
Henrique Alves Luiz Pereira	Simon Riemann Costa e Silva
Idécio Ramos Magalhães Filho	Sirlene Moreira Fidélis
Iraci Teófilo Rosa	Telmo de Alencastro Veiga Filho
Janine Almeida Sousa de Oliveira	Valdir José de Medeiros Filho
Janúncio Januário Dantas	Valéria Alves dos Reis Menezes
Jean Pierre Ferreira Borges	Vandelino Cardoso Filho
Jônatas Moreira	Vasco Rezende Silva
José Carlos Ribeiro Issy	Vitor Hugo Albino Pelles
José Humberto Abrão Meireles	Viviany Souza Fernandes
José Mendonça Carvalho Neto	Waldemir Malaquias da Silva
Juscimar Pinto Ribeiro	Weliton Soares Teles