

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
Mestrado em Direitos Humanos

RAIMUNDO RODRIGUES SANTANA

ATUAÇÃO JURISDICIONAL
E PROTEÇÃO AMBIENTAL NO PARÁ

Belém-Pará

2008

RAIMUNDO RODRIGUES SANTANA

Atuação jurisdicional e proteção ambiental no Pará

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Direitos Humanos e Proteção Ambiental.

Instituto de Ciências Jurídicas

Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará

Orientador: Professor Doutor Antonio José de Mattos Neto

Belém-Pará

2008

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Biblioteca do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA

Santana, Raimundo Rodrigues

Atuação jurisdicional e proteção ambiental no Pará / Raimundo Rodrigues Santana; orientador, Antonio José de Mattos Neto. Belém, 2008.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Belém, 2008.

1. Poder judiciário – Pará. 2. Impacto ambiental – Pará. 3.

Proteção ambiental – Pará. I. Mattos Neto, Antonio José. II.

Universidade Federal do Pará. Instituto de Ciências Jurídicas.

Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDD: 341.256098115

RAIMUNDO RODRIGUES SANTANA

Atuação jurisdicional e proteção ambiental no Pará.

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Direitos Humanos. Área de concentração: Direitos Humanos e proteção ambiental.
Instituto Ciências Jurídicas.
Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará.

Data do Exame:

Banca Examinadora:

_____ - Orientador
Membro

Membro

Membro

Para os meus pais, Luiz Santana *in memoriam* e Waldomira Santana, que nunca precisaram conhecer o direito ambiental para respeitar a natureza.

Para Cyda e Leandro, pela imensa paciência e carinho e como um pequeno incentivo à cognição.

AGRADECIMENTOS

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito pelos conhecimentos que compartilharam sem vaidade e pela paciência que demonstraram com aqueles que - como eu - tentam compreender as relações intersubjetivas a partir da ótica dos direitos humanos. Todos os mestres, sem distinção, se empenharam em demonstrar o fascínio do conhecimento e, cada um a seu modo, contribuiu positivamente para a produção deste trabalho. Entretanto, dedico uma nota especial aos professores Fernando Scaff, Antonio Maués e José Heder Benatti pelo constante apoio.

Ao Professor Doutor Antonio José de Mattos Neto agradeço pela compreensão e por ter agido como um verdadeiro orientador ao tecer considerações que, no início da pesquisa e durante a redação do texto, foram decisivas para dar um norte metodológico e teórico a este trabalho.

À equipe de servidores do PPGD, especialmente à Nilza Kotschoubey pela competência e simpatia.

Aos meus colegas de curso, com quem tive a oportunidade de aprender sobre direitos humanos e outras coisas, mas, sobretudo os agradeço pela convivência em ambiente plural, saudável e democrático na vida acadêmica.

Dentre os colegas, agradeço muitíssimo à Ana Maria pelo incentivo, pela generosidade, pela troca de idéias, pela leitura dos originais e pelo exemplo de profissional dedicada à realização da Justiça. Obrigado de todo o coração.

Também agradeço de coração a Raimundo Moraes, verdadeiro Promotor **da** Justiça Ambiental no Pará, pelo apoio durante as pesquisas jurisprudenciais, pela generosidade e pela troca de idéias.

Agradeço aos meus familiares pelo carinho e exemplo de vida.

No entanto, o agradecimento maior é ao Senhor, Pai, Criador, Justo e Generoso.

RESUMO

O presente trabalho analisa a atuação do Poder Jurisdicional ao abordar as questões concernentes aos grandes impactos socioambientais no Estado do Pará, assim considerados aqueles que não apenas causam efeitos nocivos estritamente ecológicos, mas também de caráter social. A partir do estudo de *casos emblemáticos*, escolhidos por representarem situações de viés socioambiental, foi aferida a relação entre a atuação jurisdicional e o modelo de desenvolvimento econômico sediado na intensa exploração dos recursos naturais do Pará, mas com sensíveis seqüelas ecológicas e sociais. As conclusões apontam que, na aferição dos *casos emblemáticos* selecionados, os argumentos jurídicos vinculados às noções de desenvolvimento socioeconômico têm sido recepcionados com precedência em relação à proteção ambiental, na órbita dos tribunais, em que pese sejam muito bem definidos os marcos jurídicos de regulação das atividades humanas causadoras de grandes impactos ambientais.

Palavras-chave: Atuação jurisdicional. Proteção ambiental. Casos emblemáticos.

ABSTRACT

This study examines the role of judicial powers in the state of Para in addressing the issues concerning the major impacts *socio-environmental* considered not just those who cause harm strictly ecological but also social in nature. From the study of emblematic cases, chosen because they represent situations of *socio-environmental* bias, we measured the relation between the judicial role and model of economic development based on intensive exploitation of natural resources, but susceptible sequels with ecological and social. The findings suggest that in benchmarking of emblematic cases, the legal arguments tied to notions of socioeconomic development in the orbit of the courts, have been approved with precedence over environmental protection, in spite of being very well defined the landmarks law to regulate activities human cause of major environmental impacts.

Keywords: Role of judicial. Environmental Protection. Emblematic cases.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1- A APROPRIAÇÃO DA NATUREZA COMO FENÔMENO JURÍDICO	19
1.1 – Considerações iniciais	19
1.2 – A relação homem-natureza. Breve panorama	20
1.3 - O paradigma antropocêntrico. A natureza como utilidade	21
1.4 - O paradigma biocêntrico. A mãe natureza	25
1.5 - O antropocentrismo alargado. A natureza como aliada	27
2 - A JURIDICIDADE DOS BENS AMBIENTAIS	31
2.1 – A proteção jurídica do meio ambiente	31
2.2 – O meio ambiente como bem jurídico	32
2.3 – O meio ambiente à luz da Constituição Federal	33
2.3.1 – A responsabilidade intergeracional	35
2.3.2 – A titularidade dos bens ambientais	37
2.3.3 – O meio ambiente como direito fundamental	39
2.3.4 – Desenvolvimento sustentável	43
3 - OS CONTORNOS DE UMA ATUAÇÃO JURISDICIONAL EFETIVA	49
3.1 – A jurisdição e o equilíbrio dos poderes republicanos	49
3.2 – A jurisdição e a substantivação dos princípios constitucionais	56
4 - A JURISDIÇÃO E OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS	67
4.1 – A aplicação da norma ambiental em casos emblemáticos	67
4.2 – Os casos emblemáticos	67
4.3 – Porto da Cargill: navegar é preciso, mas viver também é preciso	68
4.3.1 – O contexto e o impasse a ser apreciado	68
4.3.2 – A sustentação jurídica dos pleitos	72
4.3.3 – As razões das decisões judiciais em sede recursal	77
4.3.4 – Os efeitos da atuação jurisdicional	80
4.3.5 - As dimensões da atuação jurisdicional	81
4.4. – Usina Hidroelétrica de Belo Monte: <i>Kararaô</i> e a solução da Volta Grande	88
4.4.1 – O contexto e o impasse a ser apreciado	88

4.4.2 – A sustentação jurídica dos pleitos	91
4.4.3 – A construção das decisões judiciais	94
4.4.4 – Os efeitos da atuação jurisdicional	98
4.4.5 - As dimensões da atuação jurisdicional	100
4.5 – Juruti e o canto de sua gente	108
4.5.1 – O contexto e o impasse a ser apreciado	108
4.5.2 – A sustentação jurídica do pleito	111
4.5.3 – As razões das decisões judiciais	113
4.5.4 – Os efeitos práticos da atuação jurisdicional	115
4.5.5 - As dimensões da atuação jurisdicional	116
4.6 – Reforma agrária e meio ambiente: assentamentos, desmatamentos e outros desdobramentos	119
4.5.1 – A situação fática e o impasse a ser apreciado	119
4.5.2 – A sustentação jurídica do pleito	122
4.5.3 – As razões da decisão judicial	124
4.5.4 – Os efeitos práticos da atuação jurisdicional	126
4.5.5 - As dimensões da atuação jurisdicional	127
5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	131
6 – REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	139
7 – ENDERÇOS CONSULTADOS NA INTERNET	143

INTRODUÇÃO

“Que defesa produziremos no tribunal da Razão, quando os nossos netos nos acusarem de fatos tão culposos?”¹

O questionamento acima se refere à destruição dos recursos naturais no Brasil do século XIX. É sobremaneira surpreendente ao menos por três aspectos: a autoria, a época e o tema. Afinal, pode parecer inusitado imaginar que há mais de cento e vinte anos, em pleno regime escravocrata, um monarquista já discutisse algo como os *problemas ambientais* do Brasil; mas o fato é que existiam tais debates, embora fossem de ordem restrita - estavam muito mais vinculados à exploração dos recursos florestais, mais precisamente à extração madeireira.

Depreende-se daí que o mau uso dos bens naturais não é um evento recente em nossa história. No entanto, a solução para este problema - decerto existente - ainda parece distante de ser alcançada. Portanto, as opções adotadas no passado e as expectativas quanto ao pretendido para o futuro devem ser componentes ínsitos da pauta de reflexões do presente, pois ambas são igualmente necessárias para a compreensão e o equacionamento da problemática ecológico-ambiental contemporânea.

A notória constatação de que os bens ambientais (especialmente os entes ecológicos, ecossistemas, fauna etc.) enfrentam um intenso processo de degradação, no Estado do Pará, serve de ponto de partida para este trabalho. São perceptíveis, por exemplo, os efeitos nocivos da urbanização desordenada e caótica das maiores cidades paraenses e a perda de extensas áreas de vegetação nativa de boa parte do seu território - a capital Belém e sua Região Metropolitana ilustram bem a primeira situação; e, para confirmar a segunda, não será necessário grande esforço, pois estudos e dados coletados apenas constatarão, de forma minudente, o que um despretenso olhar poderá constatar de relance².

¹ José Bonifácio de Andrada Silva, personagem histórico do período monárquico brasileiro. In PADUA, José Augusto. *Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002, p. 318.

² “Hoje, um vôo por certas áreas da Amazônia brasileira, principalmente em suas partes nordeste e sul, mostrará imensas manchas provocadas pelo desmatamento [...] com terra desnuda ou recoberta com pastagens e cultivos agrícolas. Enquanto o Amapá tem 95% de sua floresta preservada, o nordeste do Pará e o oeste do Maranhão,

O consumo sôfrego, desmedido e até mesmo irresponsável dos bens ambientais não é detido pela simples existência de *marcos de regulação* do ambiente, os quais, embora numerosos (Constituição Federal, leis, decretos, resoluções etc.) são insuficientes para conter a voracidade da apropriação do patrimônio ambiental. A lista de normas que incidem sobre a proteção do meio ambiente e o discurso sediado no desenvolvimento sustentável - convertido em ordem reinante, na medida em que foi assimilado pelo Estado e por parcelas significativas do setor privado - ainda não demoveram os baixos índices de desenvolvimento humano e os altos níveis de lesividade dos bens naturais, a exemplo do que ocorre no Pará³, inscrevendo um gritante descompasso entre o mundo dos fatos e as dicções normativas, *apesar das solenes declarações* como diria BOBBIO⁴.

A premissa aqui suscitada é de que a proteção jurídica do *meio ambiente ecologicamente equilibrado* não carece apenas de regulamentação, sobretudo exige efetividade para adentrar no mundo dos fatos e solver os conflitos de interesses inerentes à apropriação dos bens naturais. Na esfera jurisdicional, por exemplo, as demandas que envolvem enredos ambientais de maior complexidade enfrentam empecilhos significativos, especialmente no que diz respeito à materialização das normas jurídicas. Diante disso, incide a interpelação dirigida ao Poder Judiciário no que se refere às suas manifestações relativamente às temáticas socioambientais mais agudas.

Impende consignar que, conquanto seja reconhecida e defendida a importância da judicialização como instrumento de afirmação da cidadania ativa, mediada pelo fortalecimento do debate jurídico, também deve ser assimilado que a jurisdição não tem potencial para, sozinha, democratizar as relações de acesso aos canais de deliberação política. Há limitações evidentes, inclusive por conta do restrito universo dos atores integrantes das relações processuais. Porém, esse aspecto não retira a possibilidade de a atuação jurisdicional servir como um mecanismo para a otimização das *virtudes cívicas*, mormente pela interveniência do

segundo o Projeto Biota do Pará, conservam apenas 23% da vegetação amazônica, divididos em fragmentos, revelando índices de desmatamentos semelhantes aos registrados na mata atlântica, na região Sudeste". *Ciência Hoje*. Julho. 2007, p. 39.

³ No Pará, 44% da população, até o ano de 2005, vivia com renda média menor que US\$2,00 ao dia, ou seja, abaixo da linha da pobreza. No mesmo ano, o PIB *per capita* do Pará foi de R\$ 5.617,00, enquanto o nacional ficou em R\$ 11.658,00. Fonte: Ipea, 2006.

⁴ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Editora Campus. 1992, p. 25.

Ministério Público (quando no cumprimento de suas atribuições constitucionais) a servir de mecanismo para a defesa dos direitos difusos e coletivos.

A partir desta perspectiva, cabe assinalar que as diretivas que permeiam nossa Carta Cidadã estão voltadas para várias frentes, dentre as quais a função conferida ao Poder Judiciário como *garantidor* do arcabouço jurídico-político inserido nos propósitos constituintes. À evidência, essa circunstância sugere uma atuação proeminente da Jurisdição, inclusive com vista à superação de eventual *déficit* de legitimidade dos demais poderes. Assim imaginada, a atividade jurisdicional ganhará maior compleição política ao trabalhar em vista da “estabilidade institucional, arbitrando conflitos entre poderes ou entre estes e a sociedade civil”⁵. Ao ser investido dessa qualidade de árbitro e intérprete nas demandas que desafiam a concreção da Carta Federal, é crível supor que o Poder Judiciário poderá induzir mecanismos para o adimplemento de direitos e garantias essenciais, inclusive a efetividade dos preceitos constitucionais relativos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesta quadra, é razoável inquirir como se porta o Poder Judiciário ao apreciar as questões concernentes aos grandes impactos ambientais, os quais não consistem *apenas* nos efeitos nocivos estritamente ecológicos, mas também naqueles de caráter sociocultural, de vez que os elementos sociais, culturais e ecológicos deverão ser considerados sob o mesmo prisma por conformarem um fenômeno único, de viés socioambiental. Portanto, em relação aos bens socioambientais da Amazônia, mais especificamente no Pará, interessa saber qual a relação entre a sua proteção jurídica no plano jurisdicional e o modelo de desenvolvimento econômico sediado na intensa exploração dos seus recursos minerais, hídricos e florestais com sensíveis seqüelas ecológicas e sociais.

É possível aferir, a partir da proposição acima, se a normatividade da proteção ambiental e as premissas do desenvolvimento sustentável estão em compasso com os fundamentos utilizados pela jurisdição no trato das temáticas jusambientais mais importantes. Afinal, como sustenta DWORKIN, as decisões judiciais tendem a adotar algum fundamento abstrato ofertado pela doutrina em geral

⁵ BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil*. Revista da Escola Nacional da Magistratura, Ano I, nº 2, outubro 2006, p. 71.

e pela dogmática jurídica em particular⁶. Por essa compreensão, o discurso jurídico-político dos tribunais assume relevância em todos os campos do direito, fato que concorre para ser rechaçada uma postura eqüidistante do Poder Judiciário em relação às questões socioeconômicas e políticas as quais estão presentes, de maneira subjacente ou explícita, em muitas lides processuais, especialmente naquelas de maior interesse coletivo, na medida em que “não existe interpretação sem intérpretes – o que significa dizer que todos os objetos da atividade hermenêutica trazem, inevitavelmente, as *impressões digitais* dos sujeitos da interpretação”⁷.

Assim, é viável, como método de análise, definir as linhas que margeiam a atuação jurisdicional em casos concretos para inferir em que medida essa atuação *autoriza, estimula* ou *inibe* a apropriação desmedida do patrimônio ambiental em seu sentido mais amplo (ecológico, social e cultural). Conseqüentemente, ao tomar-se determinado acervo decisório como parâmetro para inferências, será possível vislumbrar as perspectivas no campo jurisdicional para o equacionamento dos impasses socioambientais. Portanto, esta sindicância consiste em dimensionar o *atuar* jurisdicional e os efeitos práticos dessa atuação em relação à proteção jurídica dos bens ambientais no Pará.

Para alcançar a finalidade proposta, foram examinados alguns eventos que, por sua complexidade jurídica, fática e pela impossibilidade de resolução na esfera administrativa, tomaram o rumo da judicialização. Tais eventos serão aqui tidos como *casos emblemáticos* e servirão de instrumento para delinear um panorama crítico da atuação jurisdicional em situações de destacada conflituosidade.

Os *casos emblemáticos*, conforme aqui tratados, não se confundem e nem se converterão no futuro, necessariamente, em *casos paradigmáticos*. Os últimos são conhecidos, em sede jurisprudencial, como aqueles que, pelo teor de seus fundamentos e pelas implicações jurídicas que enfrentam, instituem novos paradigmas na matéria apreciada, conformando ou insinuando uma linha decisória a ser seguida. As situações que foram examinadas neste trabalho, contudo, não

⁶ De maneira que “o voto de qualquer juiz é, em si, uma peça de filosofia do direito, mesmo quando a filosofia está oculta e o argumento visível é dominado por citações e listas de fatos. A doutrina é a parte geral da jurisdição, o prólogo silencioso de qualquer veredito”. DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*; tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes. 2003, p. 113.

⁷ COELHO, Inocêncio Mártires. *Interpretação Constitucional*. São Paulo. Editora Saraiva. 2007, p. 117.

traduzem essa pretensão. Os *casos emblemáticos*, como a própria nomenclatura indica, consistem em casos que têm potencial para servir de *demonstração*, ou seja, de *amostragem* de determinada situação sócio-jurídica a qual, nesta proposta, será a atuação da jurisdição em conflitos socioambientais de média ou alta complexidade ocorridos no Pará.

Por conseguinte, a pesquisa jurisprudencial realizada não é exauriente - e nem se propõe a isso. Tão-somente foram eleitos casos que podem servir de parâmetro da atuação jurisdicional, o que significa dizer que há o risco (que se espera reduzido) de incorrer em erro quanto ao método ou quanto à eleição dos casos analisados. No que tange ao método, as análises da jurisprudência são realizadas à larga, de maneira que grande parte dos estudos jurídicos contemporâneos está voltada para algum tipo de incursão em torno das decisões judiciais. Quanto aos casos examinados, a despeito de eventual lacuna provocada pela ausência de algum caso importante, a sua definição partiu da idéia segundo a qual, por mais que outras lides processuais pudessem ter sido incorporadas ao estudo - o que se acredita improvável -, as que foram selecionadas dificilmente seriam excluídas em qualquer seleção criteriosa que tivesse a mesma finalidade. Justificam-se os casos escolhidos, enfim, tanto pela necessidade de limitar quantitativamente o objeto da pesquisa, quanto pela qualidade de sua riqueza fática e jurídica - que proporcionaram servir de *representação* para animar as considerações sobre o atuar jurisdicional, tecidas ao longo do texto.

As inferências estão direcionadas para o exame dos motivos e das inquietações fáticas que provocaram o ajuizamento das ações examinadas, as justificativas e os fundamentos das decisões judiciais e os seus efeitos no mundo dos fatos. O estudo, inicialmente, relata o contexto, expõe as manifestações que sustentaram os pedidos e os fundamentos das decisões judiciais no trato de questões socioambientais. Na seqüência, são apontados os efeitos práticos decorrentes das ações judiciais e, por fim, são analisados alguns aspectos das decisões em cotejo com os princípios jusambientais inseridos na Carta Constitucional.

Pretende-se identificar o teor jurídico-político do debate jusambiental e aferir qual a parcela de contribuição dos órgãos jurisdicionais para a efetividade das normas ambientais no Pará. As decisões tomadas em *casos emblemáticos* poderão apontar ou definir as tendências da intervenção jurisdicional e balizar os embates

relativos à proteção jurídica dos bens ambientais. Com essa pretensão, o estudo assenta algumas ponderações em torno da *intervenção* judicial no campo ambiental, notadamente quando as normas de proteção estão em confronto com interesses consignados em políticas públicas desenvolvimentistas ou, de alguma forma, colidem com tais interesses.

Conquanto o cumprimento da tarefa tenha demandado algumas incursões sócio-jurídicas, próprias do direito ambiental, a investigação é precipuamente jurídica e destinada a fomentar elementos informativos – uma prospecção - para a defesa jurisdicional do patrimônio ambiental. Trata-se, em última instância, de buscar a efetividade da Norma Constitucional e, com isso, plasmar sua legitimidade política, destacadamente na vertente ambiental⁸.

Porém, como condição fundante para melhor compreensão dos fenômenos ambientais contemporâneos e a correspondente crise dos seus referenciais, importa conhecer o agir humano em face da natureza. Isso implica em intromissão no dilema paradigmático encetado nas noções do *antropocentrismo* (em suas distintas formas) e do *biocentrismo* ou *ecocentrismo*, tidos como delineadores ou justificadores das relações entre o homem e a natureza. Essa abordagem, conforme abordada no Capítulo I, será especialmente conduzida pelos canais abertos a partir das reflexões jusfilosóficas de OST e suas considerações acerca da relação homem-natureza. Para esse autor o equilíbrio entre o homem e a natureza é essencial, porquanto a noção dominante do desenvolvimento sustentável encerra uma “via estreita entre a legítima pretensão ao desenvolvimento e a legítima proteção do ambiente [de maneira que] romper este equilíbrio, é aumentar indevidamente um passivo, sem reconstituir os activos correspondentes⁹”.

No campo jurídico-filosófico, parte-se da idéia segundo a qual a percepção meramente utilitária dos bens ambientais, embora presentemente se mostre de maneira mitigada no ordenamento jurídico, ainda está conectada ao *discurso proprietário* que, em última instância, determina a patrimonialização econômica da

⁸Na medida em que “o ordenamento constitucional brasileiro, que aponta para um Estado forte, intervencionista e regulador, na esteira daquilo que, contemporaneamente, se entende como Estado Democrático de Direito [...] ocorre a secularização do Direito. Desse modo, é razoável afirmar que o Direito, enquanto legado da modernidade – até porque temos uma Constituição democrática – deve ser visto hoje, como um campo necessário de luta para implantação das promessas modernas”. STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica Jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2003, p. 27.

⁹ OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997. p. 107.

natureza, ou seja, de todos os bens naturais passíveis de valoração econômica pelos indivíduos¹⁰.

Essas compreensões são relevantes para a análise da efetividade do direito ao *meio ambiente em equilíbrio ecológico*, percebido como um direito fundamental que reclama concreção, inclusive no âmbito judicial, conforme tratado do Capítulo II. Desse modo, a interpretação da norma constitucional, com suporte na concretude do texto e na realidade fática, requer um campo jurídico debatível que contemple a ampliação dos direitos humanos em sua vertente ambiental. A norma constitucional, então, é vista como instrumento destinado à realização material de direitos essenciais, notadamente os de caráter difuso. Em consequência, o esforço interpretativo exigirá ao menos duas ordens diretivas, sem as quais os direitos essenciais inseridos na Carta Federal tendem a ser pulverizados por limitações políticas, econômicas e, em última instância, jurídicas.

Um dos vetores se refere à *substantivação* dos direitos fundamentais e sua efetiva prestação pelo Estado e, concomitantemente, pela sociedade. Como consectário da primeira diretiva, acerca da constitucionalização dos direitos fundamentais e de seu caráter prestacional, deriva a análise sobre a *judicialização dos conflitos socioambientais*, até mesmo quando controverterem em torno de políticas desenvolvimentistas. Esses dois elementos - constitucionalização de direitos e sua exigibilidade judicial - por restarem intrinsecamente conjugados comporão o cenário jurídico para o debate a respeito do desenvolvimento sustentável e da atuação jurisdicional no Pará.

O *atuar* jurisdicional, conseqüentemente, será analisado sob a ótica dos princípios e valores constitucionais, considerando que expressam diretivas de um interesse geral tido como pressuposto pela comunidade (jurídica e social), por decorrer do ajuste político firmado em nossa Constituição Federal. Esses princípios e valores, que se constituem em normas jurídicas de elevada abstração, serão aqui tidos como componentes da *moralidade pública* proclamada por DWORKIN¹¹ e tida como apta a sedimentar socialmente o conteúdo jurídico-valorativo de nossa Constituição, conforme explicitado no Capítulo III.

¹⁰ CORTIANO JR., Eroulths. *O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas: uma análise do ensino do direito de propriedade*. Rio de Janeiro: Renovar. 2002

¹¹ DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípio*; tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

Esta empreitada, pois, muito mais que responder tende a ampliar o leque de questionamentos a serem tratados pelos atores sociais no campo da proteção jurídica do meio ambiente. É certo que da questão ambiental dimanam implicações não jurídicas ou metajurídicas (como as de ordem econômica e social) as quais, em face das evidentes limitações temáticas deste enfoque, foram abordadas de maneira propedêutica - apenas para ilustrar o contexto fático.

O foco da investigação propriamente dita, em síntese, está direcionado para duas vertentes, tidas como indissociáveis. A primeira delas consiste na decantação dos fundamentos utilizados pelos órgãos judicantes para decidir casos que ensejaram ou ensejarão implicações ambientais de alta envergadura. Não se trata da análise jusfilosófica do discurso judicial, mas de uma abordagem adstrita - o quanto possível - ao âmbito jurídico das *rationes decidendi*. A segunda variável a ser considerada se refere aos efeitos práticos sentidos a partir das decisões judiciais. A intenção é aliar às razões jurídicas subjacentes ao debate jurisdicional o registro dos fenômenos materiais resultantes do trabalho judicante.

Por esse prisma, a investigação aferiu os fundamentos que instrumentalizaram as decisões. Isso demandou incursões metodológicas que tangenciaram elementos dialéticos (para o cotejo entre o discurso socioambiental e a realidade fática), elementos hermenêuticos (para a compreensão dos princípios jusambientais à luz dos preceitos constitucionais) e as regras do direito positivo (para aferição do cumprimento das normas lógico-formais de proteção dos bens ambientais).

Para atingir os fins propostos foram utilizadas pesquisas bibliográficas, jurisprudenciais e documentais, incluindo informações disponíveis na rede mundial de computadores. Esse último mecanismo tem a virtude de, a um só tempo, servir para a captação de dados e se constituir em um espaço público privilegiado para exteriorização das idéias dos atores sociais envolvidos direta ou indiretamente nas demandas analisadas.

A despeito de outros casos que poderiam ter sido objeto de análise¹², foram selecionados apenas quatro, os quais guardam em comum a característica

¹² Um clássico caso foi judicializado em 1994 e tramitou pela 4ª Vara Federal de Belém. Diz respeito às terras da comunidade indígena dos *Gavião da Montanha*, a qual foi afetada pela construção da UHE Tucuruí. Em primeira instância, a comunidade indígena perdeu a demanda movida contra a Eletronorte, mas, em 2002, conseguiu a vitória (ainda que parcial) perante a 5ª Turma do TRF da 1ª Região. Com isso, teve reconhecido o direito à restituição de suas terras, mas sem a indenização reclamada. Conf.: ROCHA, Ana Flávia (org.). *A defesa dos direitos socioambientais no judiciário*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003.

básica de estabelecerem algum tipo de controvérsia judicial – mesmo que de forma indireta - em torno do modelo de desenvolvimento econômico em curso na Amazônia, mais detidamente no Pará. Os casos criticados foram eleitos por incorporarem um razoável leque de circunstâncias jurídicas decorrentes dos impactos ecológicos, econômicos e sociais, confirmados ou supostos.

Dois dos eventos dizem respeito à implantação de projetos desenvolvimentistas cujos danos ambientais, reconhecidamente, são de grande escala. Trata-se dos projetos de implantação da Usina Hidroelétrica de Belo Monte, no Município de Altamira, e da exploração de uma mina de bauxita no Município de Juruti, ambos localizados na região oeste do Pará. Obviamente, essas são atividades econômicas que demandam elevado investimento financeiro, mas também grandes impactos socioambientais, daí exigirem estudos prévios detalhados que possam identificar todas as nuances que envolvem os empreendimentos, a fim de que sejam demarcados os espaços e os limites da exploração humana dos bens naturais.

Outro caso diz respeito à edificação do terminal graneleiro no Porto de Santarém, naquela mesma região do território paraense. Esse empreendimento está diretamente associado à agricultura voltada à exportação, mais precisamente à produção de grãos nos arredores daquele município e ao escoamento da produção agrícola do Estado do Mato Grosso. O porto, a par do vultoso investimento financeiro, simboliza a afirmação do segmento da monocultura agrícola de alta intensidade na Amazônia. A sua construção implicou em impactos ambientais que ainda precisam ser bem mensurados, a fim de serem mitigados os seus efeitos ecológicos e sociais.

O último caso congrega características bem distintas dos demais. Afinal, a implantação da reforma agrária a partir de projetos de assentamento, *prima facie*, não despertaria maiores insurgências, caso isso não acarretasse danos ambientais de elevadas proporções. Assim, na medida em que os projetos de assentamento se avolumam no Pará, sob a bandeira da realização da justiça social, o eventual descumprimento da regulação agroambiental poderá ensejar graves distorções na percepção da exploração dos recursos naturais, mais ainda se for considerado o efeito multiplicador de práticas ambientalmente reprováveis dentre milhares de famílias já assentadas.

Em suma, o quadro a ser balanceado inclui situações distintas, mas que conservam um liame de conflituosidade típico da Amazônia contemporânea: a agricultura de alta intensidade e a necessidade de expansão de suas fronteiras e de sua estrutura logística; a inserção econômica da agricultura familiar e a disseminação de boas práticas agroambientais; a exploração mineral e seus efeitos socioambientais e, por fim, a construção de usinas hidroelétricas e os seus múltiplos impactos. Todos os casos, quando percebidos em conjunto, conformam um razoável espectro das políticas desenvolvimentistas em curso nessa parte da Amazônia e que, de forma explícita ou não, exigem a manifestação jurisdicional.

A metodologia empregada pretendeu construir argumentos críticos derivados da complexidade das relações sociais. Conseqüentemente, ainda que a base de apoio sejam as decisões judiciais, a análise dos casos não terá como suporte unicamente a literalidade da dicção judicial. Em comunhão com essa idéia, as manifestações judicantes receberam interpretação em conformidade com o seu conteúdo lingüístico, por certo, mas integradas no tempo-espaço, ou seja, dentro de um contexto sócio-jurídico.

A densidade socioambiental das questões judicializadas está presente em todos os casos, nos quais existem elementos que os tornam homogêneos sob certos aspectos, a saber: todos os processos são derivados de ações civis públicas; em todos eles o Estado do Pará figura no pólo passivo da demanda; todos tratam, de alguma forma, das implicações do licenciamento ambiental; todos cuidam da implantação de políticas públicas e, à exceção de um dos casos (o dos assentamentos irregulares) o fator tempo *trabalhou* contra os interesses do autor; em todos os casos a iniciativa processual partiu do Ministério Público Federal e, em apenas um deles (caso da Mina de Juruti) a ação foi aforada em conjunto com o Ministério Público Estadual.

Vale esclarecer que no âmbito da Justiça Estadual do Pará não foram identificados casos que detenham as mesmas características de conflitos socioambientais, segundo aqui definido como *casos emblemáticos*. Essa peculiaridade frustrou a investigação de decisões da Justiça Estadual, porém não invalidou a proposta do trabalho, na medida em que esta não tem pretensão exauriente, mas tão-somente se propõe a servir de *retrato em visão panorâmica* da proteção jurídica do meio ambiente no Pará.

Como arremate, cabe dizer que, eventualmente, os motivos determinantes adotados pelos magistrados em suas decisões podem ter sido outros, que não os relacionados e destacados pelo analista. Com efeito, devem ser reconhecidas as possibilidades de equívocos do sujeito da análise sobre a melhor interpretação das normas jusambientais e processuais. Todavia, essa possibilidade, por si só, não desfaz as incoerências ou mesmo os acertos porventura praticados pelos julgadores - consoante a ótica do analista -, embora deva ser anotado que este não transporta às suas deduções a responsabilidade pelos resultados práticos das interpretações, diversamente do que sucede com julgadores em sua árdua e extenuante missão de decidir os casos concretos.

CAPÍTULO I

A APROPRIAÇÃO DA NATUREZA COMO FENÔMENO JURÍDICO

1.1 – Considerações iniciais

Ao dirimir os casos concretos a atuação jurisdicional, tal como a manifestação dos demais poderes estatais, não se expressa de maneira neutra, ou seja, inteiramente apartada de conteúdo ideológico. Os argumentos lançados pelos magistrados em suas decisões, por certo, captam ao menos uma das vertentes dogmáticas e ideológicas que margeiam o debate jurídico-político em curso. Quanto a isso, contemporaneamente, há relativo consenso teórico, porquanto há tempos que a clássica noção liberal do direito como um reflexo da neutralidade do Estado é contestada com veemência, muito embora ainda encontre ressonância no mundo dos processos¹³.

Assim, ao cuidar das questões jusambientais, a dicção jurisdicional, por óbvio, também adota alguma das linhas de pensamento que campeiam a dogmática ambientalista, ainda que irrefletidamente e mesmo quando acredita que o argumento utilizado é estritamente jurídico. Afinal, as pré-compreensões e convicções estão inseridas no contexto de qualquer análise judicial, pois todas as pessoas, mas principalmente os juristas, “... desenvolvemos atitudes para com o direito junto com o resto de nosso conhecimento social geral, inconscientemente e à medida que vivemos, antes de examiná-las do ponto de vista da doutrina, se alguma vez chegamos a fazê-lo. Então nos parece muito difícil manter o necessário distanciamento de nossas convicções para poder examiná-las sistematicamente, com um todo”¹⁴.

¹³ A percepção do direito como um conjunto de normas técnicas positivadas e destituídas de valorações de ordem ética, política ou ideológica, tal como preconizado pelo positivismo jurídico *kelseniano*, tem sido frequentemente criticada, embora a partir de abordagens jusfilosóficas distintas. Para uma leitura mais densa do tema, conferir, dentre outros autores brasileiros, BONAVIDES, Paulo, *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2000; GRAU, Eros, *A ordem econômica na constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2001; BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira*. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2006; STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica Jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2003.

¹⁴ DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*; tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes. 2003, p. 136.

Para os fins deste trabalho é justificável o interesse acerca das diferentes concepções que condicionam ou influenciam a apropriação jurídica dos bens naturais, por outras palavras, o *apossamento* da natureza pelo Direito, visto que ao longo da história humana os ditames jurídicos se prestaram a representar o teor ético-moral que, em cada tempo, condicionou a *posse* da natureza pelo homem.

1.2 – A relação homem-natureza. Breve panorama

Ao buscar compreender os fenômenos naturais e explicitá-los em códigos lingüísticos acessíveis aos seus pares, o homem dá vazão às aventuras mais delirantes de sua existência, jungindo ficção e realidade, idéia e matéria. Como ser reflexivo, o homem confia em sua imensurável capacidade de realização e deixa fluir sua inventividade, tal como o mitológico Ícaro que, para escapar do labirinto de Creta, alçou vôo utilizando asas coladas com cera. Decerto que o desenlace da peripécia do filho de Dédalo não foi dos mais suaves, pois, conforme a narrativa mitológica, a cera derreteu sob o calor solar e os efeitos inexoráveis da Lei da Gravidade se manifestaram com veemência...

Contudo, a perspectiva de eventual fracasso (ou o temor quanto aos riscos de seus atos) jamais serviu de desestímulo ao homem em sua caminhada rumo ao domínio da natura. Diversamente, o que se observa é que os descendentes de Adão (ou do *homo*) alimentados por sua fertilidade imaginativa, perseguem a realização de utopias e, como decorrência, edificam um mundo próprio (artificial e lógico), o qual crêem ser plenamente cognoscível.

O desafio de *domesticar* a natureza, portanto, está intrinsecamente vinculado às múltiplas necessidades humanas e, mesmo que em diferentes épocas e culturas houvesse temeridade - ou respeito mítico - pelos demais entes como a terra, a água e o Sol, cada vez mais o homem (notadamente o sujeito ocidental) concebe um mundo natural passível de dominação, apartado do misticismo e das crenças religiosas.

Não obstante o “alheamento” do sujeito contemporâneo há fortes razões para creditar à cultura judaico-cristã grande parte da suposta supremacia humana

sobre a natureza, porquanto derivada da autoridade do próprio Criador¹⁵. São conhecidas as passagens em que o Livro do Gênesis comporta os vastos “poderes” delegados ao homem, criado à imagem e semelhança de Deus e elevado à posição de relevo dentre todos os entes naturais, *desde os peixes do mar, as aves do céu, os animais domésticos, todas as feras e todos os répteis que rastejam sobre a terra* (Gênesis, I, 26). Porém, essa Aliança Divina, tal como aparece nos textos bíblicos, não atribuiu ao homem um poder soberano e despótico, antes o inseriu apenas como um mandatário que não estava isento de prestar contas de seus atos ao Senhor¹⁶.

A importância do registro acima, relativo à suposta hegemonia humana sobre a natureza, em uma inferência mais acurada aponta que, ao longo da história, o viés antropocêntrico estigmatizou os povos que aceitaram a concepção judaico-cristã como modelo básico de explicação do mundo. No plano terreno, o homem “conquistou” o lugar de *sujeito*, ou seja, aquele encarregado de ditar as regras de incorporação da natureza, a qual passou a ser o *objeto* dos interesses humanos. Esse perfil de inflexão nitidamente “eurocêntrica”, visto que se irradiou a partir da força dominante da cultura cristã européia, se conformou ao longo do tempo em uma relação de sujeição, na qual a natureza figurou como o objeto a ser dominado e utilizado. A natureza, então, passou a ser percebida como algo exterior ao homem; logo, deixou de ser por este reconhecida como um ente igual diante do mundo, passando a condição de simples *coisa* o que lhe *permite tratá-la simultaneamente como uma ameaça e um recurso*¹⁷.

Com efeito, a apropriação jurídica dos bens naturais, contemporaneamente, ainda está sedimentada em um arcabouço valorativo que torna os entes naturais condicionados aos interesses humanos. Por certo, isso confere o alicerce de *justificação* para a dominação utilitária e individualista, sediada no conhecimento científico que emerge da razão e da amplíssima capacidade

¹⁵ COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3 ed. São Paulo: Saraiva. 2004, p. 5-7; no mesmo sentido OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*; tradução Joana Chaves. Instituto Piaget: Lisboa. 1995, p. 30-34.

¹⁶ Segundo OST, op. cit., p. 34, intérpretes consagrados do Cristianismo mencionaram a necessidade de parcimônia em virtude dos bens naturais, tanto que desde o século V, Santo Agostinho “lembrará aos cristãos que apenas têm direito ao usufruto dos bens terrestres e que deles devem dar contas a Deus”. Além disso, OST lembra que os Franciscanos recusaram a propriedade dos seus bens.

¹⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006. p. 188.

humana para dirimir os objetos e os fatos, de modo racional e empírico, ensejando a *coisificação* da natureza.

Por conseguinte, para compreender os fundamentos da intervenção jurisdicional em defesa dos bens ambientais, interessam algumas breves referências acerca das percepções do homem em relação à natureza, ao longo do tempo. Convém aduzir que esse giro teórico, embora sumário, delinea as principais concepções que alimentam o moderno debate jusambiental e a proteção jurídica do meio ambiente.

1.3 - O paradigma antropocêntrico. A natureza como utilidade

O rompimento da paridade homem-natura e a consciência humana de sua distinção em relação aos entes naturais são frutos de um longo processo de apreensão cognitiva e de superação das abordagens metafísicas. Para conhecer a essência da matéria, não no sentido filosófico, mas da logicidade de seu funcionamento, o pensamento ocidental engendrou caminhos que conduziram à liberdade imaginativa do indivíduo e este, uma vez liberto do gládio mítico, passou à formulação de métodos que inspiraram o denominado conhecimento científico.

Segundo OST, as revelações de Copérnico e Galileu acerca da rotação da Terra em torno do Sol, ao revés de tornarem o homem um sujeito sem referência ao se perceber afastado do centro do Universo cósmico, fomentaram uma incessante captura de informações sobre o estado das coisas, “como se, por se saber liberto dos vínculos naturais que lhe designavam um lugar fixo e imutável no Universo, o homem não descansasse, a partir de agora, enquanto não compreendesse e dominasse esse movimento. A sua grandeza tem a ver com a consciência de sua limitação, a sua força com a exploração que seria capaz de fazer dos seus limites”¹⁸.

É nessa linha estão situadas as idéias de DESCARTES inseridas dentre as mais representativas no que concerne à percepção da natureza como ente cognoscível. De fato, em seu famoso Discurso do Método (1633), o filósofo sentencia que o seu primeiro preceito consiste em “nunca aceitar como verdadeira nenhuma coisa que eu não conhecesse evidentemente como tal [...] só incluindo nos meus juízos o que se apresentasse de modo tão claro e distinto ao meu espírito, que

¹⁸ OST, François. op. cit. p. 36.

eu não tivesse ocasião alguma para dele duvidar”¹⁹. Surge daí, uma ótima justificativa para o nítido distanciamento entre o homem e a natureza, a qual, por essa ótica, passa a ser vista como mero objeto a ser conhecido, explicado e utilizado.

A cientificidade como referencial de conduta diante do mundo produziu um indivíduo dotado de liberdade ampla, tanto corporal quanto criativa. Esse sujeito passou a dispor de autonomia perante o Criador, o que lhe conferiu não apenas o auto-reconhecimento como um ser individual, mas deu ensejo ao seu progressivo afastamento das tradições teológico-dogmáticas, em nome da razão sustentada pela Ciência. É, então, o conhecimento científico (e não a virtude moral) que amplia os horizontes do indivíduo. A ciência vista por essa ótica despojou o homem de qualquer limitação cognoscitiva, até mesmo sobre sua própria existência, porquanto o indivíduo passou a crer que todos os fenômenos guardariam uma explicação plenamente passível de investigação científica.

Essa dimensão desmistificada contribuiu para reduzir a sensibilidade humana em relação à natureza²⁰, a qual passou a ser vista como algo mecânico e plenamente dedutível consoante fórmulas explicativas que fortificam o dualismo sujeito-objeto. Trata-se da consagração da *razão iluminista* sobre o místico, resultando em capacidades ilimitadas ao homem, o único ente a desenvolver o *cogito cartesiano*. CORTIANO JR., com apoio em Stuart Hall, aponta esse indivíduo como “sujeito do Iluminismo”. Ou seja, esse homem é um produto típico da hegemonia científica, pois é “dotado de uma essência ou núcleo fundamental que é a sua própria identidade. É que, ainda que sofrendo as influências do que lhe era externo, era um sujeito individual”²¹.

Em outro aspecto, a ascensão político-econômica da burguesia, no século XVIII, desencadeou a ultra-utilização dos recursos naturais, sob a batuta dos direitos à liberdade individual e à propriedade privada. A natureza, então, já não figurava apenas objeto de apropriação e fonte de energia para satisfazer necessidades imediatas, mas, primordialmente, passou a ser convertida em um produto cuja

¹⁹ DESCARTES, René. *Discurso do Método: regras para a direção do espírito*; tradução Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret. 2008, p. 31.

²⁰ Segundo a qual “a sensibilidade em relação ao mundo natural é reduzida, porquanto os seres vivos não-rationais e os demais bens naturais são convertidos em matérias-primas a serem utilizadas no processo de produção, ou relegadas à condição de fonte de satisfação do senso estético e do lazer humano”. STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Responsabilidade Civil Ambiental: *as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2004, p. 14.

²¹ CORTIANO JR., Eroulths. Op. cit., p. 44.

valoração econômica será aferida pelas leis do mercado. A engenhosidade científica e o fervor individualista favorecem ao direito do proprietário, ou melhor, estão especialmente voltados para ele. Ao proprietário é conferido o *status* de notório sujeito de direitos e, nesta condição, apto a reclamar o domínio de tudo o que não lhe seja expressamente proibido. Nesse contexto, o direito de propriedade assume as feições de um princípio vital da sociedade e “a qualidade do homem é dada não por suas experiências pessoais, mas pelo que possui, pelo que tem. O que importa é a quantidade e não a qualidade, e isso agrava-se ainda mais com a sociedade de massas”²².

Muito embora persistam variações dentre os marcos teóricos que caracterizam as diferentes concepções e modelos de Estado, desde o Estado Liberal até o Estado Social, passando pelo modelo socialista, e não obstante tal inferência não constitua o objeto específico desta análise, impende registrar que a apropriação jurídica dos bens naturais, fundada na sua constante incorporação utilitária e possessiva, não sofreu alterações significativas ao longo do século XX, nem mesmo no interior do modelo socialista de organização social. É que, as diversas formas de organizações socioeconômicas, embora sediadas em premissas antagônicas quanto à distribuição dos bens, no tocante à apreensão da natureza mantiveram o mesmo caráter, ao vê-la como simples utilidade no interesse humano. Nesse campo, o Estado Socialista posto em prática em nada se distinguiu da modelagem capitalista, visto que engendrou “em vez do lucro, a acumulação material de bens; em vez da decisão empresarial, a decisão planificadora do Estado; em vez da propriedade privada e dos seus mecanismos [...], a decisão autoritária do Estado [...] E sempre, o objetivo de aumentar a produção material a todo custo e apenas como tal [...] indiferente à qualidade de vida e às necessidades humanas vitais”²³.

Em todo o caso, o que se observa é que as relações intersubjetivas e interestatais são ditadas hegemonicamente pela necessidade de consumo e a capacidade de produção, elementos que demarcam o valor da natureza como propriedade (privada ou estatal) e impulsionam ainda mais o apoderamento dos bens naturais em larga escala. Dessa maneira, a percepção utilitarista da natureza não se restringiu às esferas do capitalismo de mercado, porquanto “tanto as

²² Idem. *Ibidem*, p. 9.

²³ FRANCO, Antonio Souza. *Ambiente e desenvolvimento: enquadramento e fundamento do direito do ambiente*. In: AMARAL, Diogo de Freitas do (Coord.) *Direito do Ambiente*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração, 1994. p. 53.

ideologias liberais como as socialistas, não souberam lidar com a crise ambiental, considerando que o capitalismo industrialista, no primeiro caso, e o coletivismo industrialista, no segundo, puseram em prática um modelo industrial agressivo aos valores ambientais”²⁴.

A implosão do clássico modelo socialista na Europa e insurgência de um mercado consumidor cada vez mais global e voraz apenas realçam a dicotomia entre as necessidades humanas de apropriação dos bens naturais e de sua proteção, reguladas de forma incontestemente pelas leis de mercado. Esse quadro fático pode ser sintetizado como “o triunfo da mercancia absoluta: o indivíduo é um sujeito sem qualidades (a não ser aquela de participar do sistema como consumidor), e as relações sociais ocorrem no mercado, que é, assim, o seu mediador fundamental [...] Dessa maneira, a propriedade deixa de ser um direito da pessoa para se transformar no princípio da organização da sociedade”²⁵.

Este panorama manteve relativa estabilidade até a percepção da crise ambiental na segunda metade do século XX, quando foram notados os primeiros efeitos danosos da *modernidade* na seara ambiental. É a crise da sociedade industrializada multinacional, da produção e do consumo transnacionais e em grandes proporções. Os seus resultados são sentidos pelos sinais de esgotamento dos recursos naturais e dos elevados níveis de poluição²⁶.

1.4 - O paradigma biocêntrico. A mãe natureza

O advento da sociedade de consumo em massa produziu reflexos que, em uma perspectiva nitidamente antropocêntrica, se manifestaram em várias frentes. Inicialmente, constatou-se a crise ecológica que provoca a ameaça de extinção de espécies, do exaurimento de recursos naturais e aponta para a degradação da qualidade da vida (não apenas a humana, mas de todas as formas de vida). No entanto, o fluxo dos contrastes desenvolvidos no interior da sociedade contemporânea remete a questionamentos acerca das formas de apropriação da natureza. Mesmo

²⁴ LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2003, p. 22.

²⁵ CORTIANO JR., Eroulths. op. cit., p. 9.

²⁶ Esta crise mantém o mesmo quadro na atualidade, visto que “Apesar da grande variedade de tecnologias, recursos humanos, opções de políticas e informações técnicas e científicas à nossa disposição, a humanidade ainda não rompeu de forma definitiva políticas e práticas insustentáveis e ambientalmente prejudiciais”. PNUMA. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. *Perspectivas do meio ambiente mundial 2002: passado, presente e futuro*, p. 14.

no contexto da crescente mercantilização das relações sociais (que engendram o indivíduo-consumidor, em detrimento do indivíduo-cidadão), ressoam contínuos impasses decorrentes da utilização incessante dos bens naturais e dos efeitos que acarreta. Afinal, a sofisticação tecnológica e a acumulação das riquezas monetárias convivem com a pauperização de milhões de seres humanos, a proliferação de doenças e a iminente escassez de determinados recursos absolutamente indispensáveis à vida, como, por exemplo, a água potável.

Para HARDIN²⁷, os conflitos em torno da apropriação dos recursos naturais decorrem das dificuldades de percepção e de respeito entre os espaços público e privado. Segundo o autor, o proprietário-individualista tende a expandir sua ação sobre aquilo que não é vedado; ainda que seja vedado, tende a avançar sobre o que não seja efetivamente controlado e, se controlado, busca se apossar do que não está hermeticamente protegido. Por este prisma, o viés utilitário-individualista ignora a existência de bens que não sejam apropriáveis individualmente, circunstância que resulta em prejuízos econômicos e ecológicos que afetam toda a comunidade (ou seja, são as chamadas *externalidades negativas*), as quais incidem sobremaneira nos bens de uso comum. HARDIN descreve este fenômeno com a “Tragédia dos Bens Comuns”, cuja lógica reside na apropriação de um patrimônio que é comum a todos, porém limitado. A apropriação imoderada desse bem, que passa a ser açambarcado individualmente e de forma irrestrita, dá causa à ruína da própria coletividade, pois

o que pertence a todos, e, portanto, a ninguém, encontra-se excluído do enfoque do cálculo econômico privado. Ainda que cada um obtenha uma vantagem do bem comum e do seu estoque, não seria racional ter consideração para com este bem comum, se – primeiro – isto provoca incômodos ou até mesmo custos monetários e se – segundo – partir-se da hipótese realista de que os outros também não manifestarão consideração²⁸.

As soluções preconizadas por HARDIN, ou seja, a regulação da utilização dos bens públicos ou a apropriação privada dos bens comuns, conquanto circunscritas em um perfil mercantilista²⁹, de um lado contribuem para animar a

²⁷ HARDIN, Garrett. *La tragedia de los espacios colectivos*. In: *Ecología: medios últimos y limitaciones biofísicas*. México: Fondo da Cultura Econômica, p. 111-130.

²⁸ ALTVATER, Elmar. *O preço da riqueza: pilhagem ambiental e a nova (des) ordem mundial*; tradução de Wolfgang Leo Maar. São Paulo: Editora UNESP. 1995, p. 134.

²⁹ “posto que a internalização das externalidades negativas não tem como objetivo apreender a dimensão ecológica dos fenômenos econômicos”. STEIGLEIDER, Annelise Monteiro. op. cit. p. 79.

inquietação e as contestações de ecologistas radicais e, por outro, alimentam o discurso ambientalista pragmático segundo o qual a apropriação privada dos bens ambientais seria “o ponto culminante de uma longa evolução civilizadora, que passaria da propriedade comum à propriedade pública, desta à propriedade quase privada, para culminar, finalmente, na situação mais racional, a de uma propriedade inteiramente privada”³⁰.

A denominada *deep ecology* (ecologia profunda, em tradução literal) constitui um movimento cultural e filosófico, em sentido amplo, com origem nos EUA, mas com extenso leque de adeptos³¹. A sua premissa filosófica central está na contramão do discurso antropocêntrico, na medida em que considera o homem apenas parte do ambiente natural e, por isso, possuidor de dignidade igual a dos demais entes. A ordenação da natureza independe das compreensões humanas, vez que os entes naturais são dotados de valor intrínseco e, portanto, desvinculados da importância que o homem possa lhe atribuir.

Com isso, há uma alteração substancial na maneira de perceber a natureza, porquanto a *ecologia radical* desloca o enfoque concernente à apreensão dos bens naturais. Nessa linha, o homem já não é mais visto como o centro do processo evolutivo e nem mesmo dos interesses vitais do universo e, portanto, não é dotado de privilégios ontológicos. Prevaecem os interesses da natureza, considerada como um conjunto harmônico no qual o homem está inserido apenas como parte, pois a organização e o funcionamento deste conjunto são a origem de todo o saber³².

Decerto que a *ecologia radical* não se conforma em uma unidade de ação política, mas, no campo jurídico, a afirmação mais contundente reside na negação da simples regulação e controle públicos do uso dos recursos naturais, tal como defendido pela chamada “Ecologia Rasa”. A natureza, uma vez reconhecida sua paridade diante do homem, é concebida como sujeito de direitos e, nessa qualidade, é destinatária, não de proteção, mas da capacidade de veicular seus próprios interesses no interior da comunidade jurídica, mediante representação específica³³.

³⁰ OST, François. op. cit. p., 155.

³¹ OST aponta como destaques da ecologia profunda, dentre outros: Aldo Leopoldo (*A sand county almanac*) e Michel Serres (*Contrat naturel*). No Brasil, Leonardo Boff adota um viés espiritualista que busca a renovação da aliança com a Terra, a partir de uma abordagem holística (*A ética da vida*. 2.ed. Brasília: Letra Viva, 2000).

³² OST, François. op. cit., p. 178.

³³ Conforme OST, op. cit., p. 199, ao relatar um artigo de Ch. STONE em relação ao célebre caso Mineral King Valley, cujo julgamento foi proferido na Suprema Corte dos EUA. Recentemente no Brasil, o Superior Tribunal

A mensagem principiológica da *ecologia radical* pode ser sumariada como um contraponto ao antropocentrismo clássico, fundamentalmente por representar a negação do individualismo-utilitarista e uma compreensão holística da natureza. Também representa a rejeição do dualismo sujeito-objeto (homem-natureza), o que se dá em razão da completa integração do homem à natureza, em uma convivência paritária e monista. Por fim, para a ecologia radical, há a solidariedade ecológica entre o homem e a natureza, por conta da interdependência entre os sistemas bióticos e abióticos³⁴.

1.5 - O antropocentrismo alargado. A natureza como aliada

Diversas críticas são endereçadas às concepções defendidas pela *ecologia profunda* (afinal, uma montanha não pensa e nem age, apenas *mineraliza*)³⁵. Correntemente, a concepção de um modelo de desenvolvimento sustentável, que alie os interesses do homem à conservação da natureza assume ares de discurso majoritário no presente. O argumento-força desse discurso preconiza o homem como o sujeito determinante do ambiente, pois é o único ser capaz de atribuir valor e orientação às obras que realiza e às coisas que o cercam. Porém, isso não resulta na ignorância dos efeitos deletérios que o modelo de apropriação dos bens naturais, baseado no direito subjetivo, exclusivista e utilitário, tem causado à natureza.

Segundo a idéia do desenvolvimento sustentável³⁶, a natureza já não pode mais ser vista como simples objeto de manipulação econômica e utilitária. Essa premissa reconhece que assiste razão, ao menos parcialmente, aos biocentristas da *ecologia radical*. É que, dada a frágil complexidade do ambiente natural, a vida humana em seu interior efetivamente é apenas mais um componente da natureza. Todavia, um ente natural jamais poderá atuar como sujeito de direitos e vindicar seus interesses nos tribunais, visto que tal empreendimento é próprio dos homens. Nessa quadra, é fundamental reconhecer e compreender as diferenças entre o

de Justiça recebeu pedido *habeas corpus* (HC 96344/SP. 2007.0293646-1), a ser julgado pela 2ª Turma, impetrado em favor de dois chimpanzés, *Lili* e *Megh*, de nome científico *Pan Troglodyte*. O caso chegou ao STJ depois que o TRF da 3ª Região determinou que os animais fossem retirados do cativeiro e devolvidos à natureza. Fonte: <http://www.stj.gov.br/webstj/processo/justica>. Acesso em 30.09.2008.

³⁴ STEIGLEDER, Annelise Monteiro, op. cit., p. 90

³⁵ OST. François, op. cit., p. 181.

³⁶ No Capítulo II, a idéia de desenvolvimento sustentável será abordada em seu aspecto jurídico, como um princípio de proteção ambiental de acordo com o art. 225, da Constituição Federal.

homem e a natureza, mas, de igual modo, é relevante conceber a necessidade de interação humana com os entes naturais, inclusive para animar as reflexões acerca da superação dos impasses ambientais, na medida em que o homem integra um mundo que é concomitantemente composto por natureza e cultura.

Assim, mesmo que se adira a uma concepção antropocêntrica, como, em última instância, está calcada a idéia de desenvolvimento econômico com sustentabilidade ambiental, deverá ser rejeitado sobretudo o utilitarismo-individualista, visto que “a proteção do patrimônio natural é, essencialmente, orientada para a prossecução de dois fins: a conservação imediata da capacidade funcional ecológica dos bens naturais e mediata do *patrimônio* natural, por um lado, e a proteção da sua capacidade de aproveitamento humano, por outro”³⁷ Por essa compreensão não haverá simples sujeição dos bens ambientais aos interesses humanos, mas, sem dúvida, será *conferido* à natureza uma função ecológica relevante e o seu reconhecimento como ente peculiar, como detentora de valor próprio que independe da utilidade econômica que lhe venha a ser atribuída pelo homem.

É nesse círculo que está envolvida a sociedade contemporânea, mãe do consumismo possessivo, individualista e perdulário. Paradoxalmente, na mesma ambiência é que germinam as inquietações acerca da proteção dos bens ecológicos e do respeito à natureza, concebida com ente autônomo em relação às faculdades e/ou necessidades humanas. Afinal, a crise ambiental reclama soluções que não se restringem aos apelos ecológicos, nem à simples administração dos bens ambientais, porquanto:

O alarme soa no sistema apenas quando determinados valores limítrofes são atingidos. O meio ambiente constituirá um bem disponível e desprovido de importância para o sistema enquanto sistemas fechados puderem obter acesso às reservas de outras regiões além de suas fronteiras, e outras sociedades possivelmente irão reagir de maneira sistematicamente específica a problemas ambientais: por exemplo, mediante ecomigração. Nas sociedades não diretamente atingidas, porém, a ecomigração não é tematizada como problema ambiental produzido por elas, mas debatido como problema de asilo e, portanto, categorizado e elaborado de modo equivocado.³⁸

³⁷ SENDIM, José de Sousa Cabral. *Responsabilidade civil por danos ecológicos*. Coimbra: Almedina. 2002, p. 32.

³⁸ ALTVATER, Elmar, op. cit. p. 34.

Esse cenário oscila entre a apropriação desmedida dos bens naturais, como nunca antes experimentada, e o reconhecimento sistemático da importância dos entes ecológicos para a continuidade da vida humana. Procura-se na natureza a resposta para uma infinidade de problemas e interesses humanos (nutrição, contemplação, vestuário, cosméticos etc.) e, no entanto, quanto mais o homem a conhece “cientificamente”, mais a transforma em algo passível de valoração econômica. Em resumo: o homem que utiliza os recursos naturais com sofreguidão convive lado a lado com aquele que *adota* animais de estimação para substituir suas demandas por companhia e fidelidade; o mesmo homem que se encanta com as belezas de uma paisagem natural, entretanto, não se furtará em convertê-la em objeto de negócio e exploração econômica. Aliás, a própria idéia de beleza cênica já embute uma percepção cultural da natureza, visto que a noção de beleza natural é um dos componentes mais instigantes da *humanização* da natureza.

O paradigma antropocêntrico é insuperável até o momento e sobreviverá por muito tempo, ainda que na forma de um *antropocentrismo alargado*. O direito, como produto cultural, representa apenas um fragmento na percepção da realidade. Porém, as apreensões derivadas do conhecimento humano (o direito incluído) devem ser permanentemente contestadas e postas à prova, no sentido do crescimento civilizacional. Por isso, dentro de sua esfera de ação, o direito caminha cada vez mais para a imposição de limites ao homem em vista de uma convivência tolerante com a natureza, mesmo que essa perspectiva, ao final, reflita apenas o interesse das futuras gerações humanas.

No campo normativo interno há um nítido ajustamento entre a necessidade de preservação e/ou conservação da natureza e o atendimento das demandas socioeconômicas, conforme definido no art. 225 da Constituição Federal. Trata-se de um viés socioambientalista³⁹, cujas raízes estão alinhadas com a noção de desenvolvimento sustentável também encartado na legislação ordinária como, por exemplo, na Lei 9.985/2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, e que, por óbvio, está calcada em uma compreensão antropocêntrica *alargada* da natureza. Essa institucionalização normativa encerra uma percepção da natureza como um bem e ente dotado de importância intrínseca,

³⁹Cuja idéia central defende que as “políticas públicas ambientais devem incluir e envolver as comunidades locais, detentoras de conhecimentos e de práticas de manejo ambiental”. SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos. Proteção Jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, 2005, p. 34.

mas permite a criação de mecanismos de exploração dos recursos naturais com mínima intrusão humana no ambiente ecológico, para que seja resguardado tanto o interesse humano quanto o equilíbrio natural.

Em suma, as questões acima delineadas constituem alguns dos elementos integrantes do impasse paradigmático referido por OST há mais de uma década. Esse impasse representa “simultaneamente a crise do vínculo e a crise do limite: uma crise de paradigma, sem dúvida. Crise do vínculo: já não conseguimos discernir o que nos liga ao animal, ao que tem vida, à natureza; crise do limite: já não conseguimos discernir o que deles nos distingue”⁴⁰. Essa crise continua atualíssima, visto a pertinência do dilema entre as identidades que agregam o homem e a natureza e a incessante necessidade humana de apropriação dos bens naturais. O enfrentamento desse impasse, assim, demanda um exercício de diferentes saberes, dentre os quais, o conhecimento jurídico como modalidade de inserção social voltado para a edição de um ordenamento coletivo mais solidário e justo.

Ao Poder Judiciário, compreendido a partir de uma perspectiva mais atuante no campo das garantias constitucionais, caberá traduzir em decisões dotadas de efetividade e com alcance socioambiental, o resultado dos embates entre a proteção jurídica do meio ambiente e as práticas desenvolvimentistas que agredem os bens ambientais.

⁴⁰ OST, François. op. cit., p. 9.

CAPÍTULO II

A JURIDICIDADE DOS BENS AMBIENTAIS

2.1 – A proteção jurídica do meio ambiente

O panorama delineado do capítulo anterior, embora propedêutico, serve para apontar que a crise ecológica vige sob marcos jusambientais bem definidos e, mesmo depois dos avanços tecnológicos das últimas décadas, as alterações na natureza apontam para o crescimento da degradação ambiental. A proeminência dos riscos sociais e econômicos da crise ecológica estende os seus efeitos para uma escala global que atinge indistintamente a todos os povos e se mostra de diversos modos⁴¹. No campo jurídico opera a formatação de um novo discurso, com suporte no desenvolvimento sustentável, que pretende representar a resposta social (e também econômica) mais adequada para o enfrentamento do desequilíbrio ambiental.

Com efeito, desde o final da década de 1960 e, especialmente, da histórica Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Estocolmo, 1972), da qual emanou a Declaração de Estocolmo, cujo Princípio I⁴² já mencionava a obrigação de proteger a natureza para as futuras gerações, parcela significativa da humanidade empreende esforços em diferentes áreas do saber para equacionar o embaraço decorrente do uso do patrimônio natural conjugado com a manutenção de patamares aceitáveis das condições ecológicas.

Na seqüência, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992) enfatizou ainda mais, graças à repercussão que teve o evento em escala mundial, o amadurecimento da idéia de desenvolvimento sustentável no plano internacional mediante a regulação institucional da atividade humana sobre a natureza. Nessa quadra, é possível inferir um consenso acerca do tipo de ingerência humana no acervo ecológico. Cuida-se da administração dos bens ambientais em função de sua importância para a qualidade de vida (humana), inclusive das futuras gerações. Disso resultou o

⁴¹ Conf. LEITE, José Rubens Morato & AYALA, Patrick de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2004.

⁴² “O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio, cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as futuras gerações”.

fortalecimento dos movimentos ambientalistas nas últimas décadas e a afirmação do direito ambiental como modalidade específica do conhecimento jurídico, com inflexão nitidamente difusa.

Para os fins deste trabalho, não interessa a reconstrução histórica das legislações nacionais que antecederam a elevação da proteção ambiental para o âmbito constitucional. No entanto, serão consideradas como parâmetros de análise da atuação do Poder Judiciário na temática ambiental as circunstâncias fáticas alimentadas pelo processo de industrialização, a sistematização do debate ambiental no plano internacional e os efeitos jurídicos que ressoaram internamente, com a inscrição das premissas socioambientais na Constituição Cidadã de 1988. Estas tratam das opções feitas pelo constituinte a respeito da proteção do meio ambiente e que devem servir de baliza para a intervenção judicante.

Dentre os comandos jusambientais constitucionalizados, destacam-se a instituição do *meio ambiente ecologicamente equilibrado* como um direito-dever fundamental (que vincula tanto o Estado como a comunidade), a responsabilidade intergeracional pela qualidade dos bens ambientais, a titularidade difusa desse patrimônio ambiental e, por fim, a incidência do princípio do desenvolvimento sustentável como alternativa para solver os impasses advindos com crise ambiental.

2.2 – O meio ambiente como bem jurídico

Em matéria ambiental, o discurso jurídico assume ares de reação social que pretende se transmutar em políticas públicas direcionadas à regulação da ordem econômica, no sentido de tornar *administrável* a apropriação dos recursos naturais. Essas políticas, em um mundo cada vez mais integrado na forma de um mercado global, congregam desde interferências do Estado na atividade econômica, tornando-a funcional (como se dá com a função social da propriedade, art. 186 da CF), até mudanças específicas nos hábitos de consumo e dos meios de produção (como as políticas da reciclagem de resíduos).

No caso do Brasil, o tratamento jurídico dispensado aos recursos naturais, até o advento da vigente Constituição Federal, tinha como uma de suas características uma legislação profusa, mas desconexa – por estar disseminada em códigos para a floresta, água, caça, mineração etc. -, o que demonstrava a fragmentação da abordagem jusambiental e a dispersão da atuação educacional,

administrativa e repressiva do Estado em relação ao meio ambiente. A noção de meio ambiente e bens ambientais não possuía uma identidade conceitual mais ampla, na medida em que ditos bens eram apreciados de maneira isolada em cada estatuto jurídico. A propósito, o Código de Águas se destacava pela ênfase dada à produção de recursos para a geração de energia elétrica e o Código Florestal era profícuo no interesse da exploração econômica das florestas⁴³.

Não obstante, deve ser ressaltado que a dicção do inciso I, do art. 3º Lei 6.938/81, que define a Política Nacional do Meio Ambiente, traz um conceito razoavelmente abrangente, vez que compreende o meio ambiente como *o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas*. Ao congregiar todas as formas de vida, o legislador infraconstitucional se voltou para os bens ecológicos em seu conjunto e os colocou em condições de importância equivalente entre si.

Vale dizer, contudo, que essa definição de meio ambiente representa uma assimilação circunscrita aos fenômenos ecológicos, visto que ignora a idéia do ambiente como o entorno onde se situam e inter-relacionam bens não necessariamente adstritos à natureza, como é caso dos bens culturais. No entanto, o meio ambiente deve ser percebido tanto em seu aspecto ecológico quanto por ser um produto cultural, pois ambas as facetas possuem vinculação com a melhoria da qualidade de vida humana, visto que há “uma dupla conotação significativa, ou seja, atinente à preservação do patrimônio natural em si mesmo e ainda ao equilíbrio no que se refere à capacidade de aproveitamento do ser humano”⁴⁴. Para os fins desta investigação, os aspectos ecológicos serão enfatizados tanto quanto os socioculturais, tendo em vista que a degradação do meio ambiente natural demanda impactos socioambientais no âmbito dos conflitos jurisdicionais no Estado do Pará.

2.3 – O meio ambiente à luz da constituição federal

No plano constitucional, o meio ambiente recebeu capítulo próprio e está especialmente (mas não exclusivamente) encartado no art. 225, da Constituição Federal. A Norma Fundamental trata o meio ambiente como bem de uso comum que

⁴³ Tais normas, em sua versão original, destacavam a função reguladora dos recursos naturais, pois não atentavam “para o meio ambiente, revelando uma preocupação nitidamente utilitarista, tutelando apenas o que tivesse conteúdo econômico”. STEIGLEDER, Annelise Monteiro, op. cit. p. 47.

⁴⁴ LEITE, José Rubens Morato, op. cit., p. 81.

é essencial à sadia qualidade de vida e determina como ordem geral (porque endereçada, concomitantemente, ao Poder Público e à coletividade) a obrigação defendê-lo e preservá-lo para que as futuras gerações tenham, ao menos, oportunidades semelhantes à atual de usufruí-lo.

Consoante o texto constitucional, a abordagem da questão jurídico-ambiental tem por sede o ideário do *antropocentrismo alargado*, segundo o qual o interesse humano é primaz e, conquanto proclamada a solidariedade com a natureza, em verdade, isto não remete à integração paritária homem-natura em uma harmônica comunidade biótica (tal como imaginada pela ecologia profunda). Essa solidariedade é, tão-somente, vista como condição essencial e o caminho possível para a sobrevivência da espécie humana. Nessa linha, o constituinte seguiu a idéia de que o desenvolvimento econômico é uma conquista inalienável e uma promessa a ser realizada pelo Estado e pela sociedade, ou seja, é elementar para a superação da pobreza e para a garantia da *qualidade de vida*, em conformidade com a cartilha ambientalista predominante no plano internacional. Partindo desse parâmetro, o constituinte manteve a coerência sistêmica ao articular a proteção ambiental como um dos princípios do desenvolvimento (art. 170, VI, CF).

A formulação constitucional preconiza a defesa do manejo cauteloso dos recursos naturais, pois, se de um lado, a natureza não é vassala dos desígnios humanos e por isso exige condições especiais para responder às demandas por energia e insumos, tendo em vista atender ao crescimento constante da produção industrial, de outro lado, cabe ao homem ditar as regras sobre as condições de vida de todos os entes que habitam o nosso planeta.

A opção do constituinte, portanto, revela forte conexão com o discurso dos organismos internacionais, capitaneados pela ONU. Isso não quer dizer que o texto constitucional não guarda inflexões próprias da realidade nacional vez que, no âmbito multicultural, por exemplo, foi reconhecido o direito coletivo sobre as áreas tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas e pelos remanescentes das comunidades quilombolas (art. 231 CF e art. 68 da ADCT, respectivamente), o que denota o respeito jurídico à conformação pluriétnica de nossa sociedade⁴⁵.

No entanto, em sede ambiental o viés é nitidamente economicista e lastreado na idéia hegemônica do desenvolvimento sustentável. Esse ideário se

⁴⁵ SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, 2005, p. 42.

conformou em um conjunto de princípios jurídicos constitucionais - dentre os quais os princípios da precaução, da prevenção e do poluidor-pagador - e em programas de governo. Isso implica reconhecer que as ações antrópicas, se bem que reguladas, não deixam de atender precipuamente às necessidades humanas presentes (sadia qualidade de vida, conforme a dicção constitucional); a utilidade de preservar ou conservar bens ecológicos, segundo a coerência desse discurso, se dá por conta da necessidade de perpetuação da espécie humana. Disso resulta a noção da responsabilidade intergeracional.

2.3.1 – A responsabilidade intergeracional

O comando que orienta a Norma Constitucional relativa ao meio ambiente está ancorado em uma concepção ainda antropocêntrica, porém de maneira *suavizada*. A interação homem-natureza tem como enfoque a manutenção das condições ambientalmente aceitáveis para a preservação da vida humana. A natureza continua a ser objeto de apropriação utilitária, mas o homem deve agir de forma conscienciosa e, muito embora a justificativa jurídica para o apoderamento dos bens naturais adquira maior sofisticação, ainda se percebe os entes ambientais como patrimônio e, até por essa condição, passíveis de serem legados para a ulterioridade (gerações futuras).

O direito ao meio ambiente em equilíbrio é então concebido como uma prerrogativa notadamente humana e, nesse sentido, BENJAMIN assegura que para “a geração atual, proteger uma determinada espécie ameaçada de extinção pode não valer a pena, diante de eventuais sacrifícios, principalmente econômicos exigidos. Mas se incorporamos o futuro – o desejo de deixar como herança tal espécie para as gerações que nos sucederão – a decisão em favor da preservação ganha muito mais força e legitimidade”⁴⁶. Mesmo que tomada em sentido figurado, essa referência ao termo herança remete irremediavelmente à idéia patrimonialista de propriedade, pois somente é possível ser legado aquilo que pertence a alguém bem determinado. Por essa ótica, a natureza é vista apenas como mais um bem -

⁴⁶ BENJAMIM, Antonio Herman. *Objetivos do direito ambiental*. Lusíada. Revista de Ciência e Cultura. Actas do I Congresso Internacional de Direito do Ambiente. Porto, 1996, p. 40. Número especial. (Série Direito). Apud LEITE, José Rubens Morato. Op. cit., p. 74.

um patrimônio a ser valorado e utilizado -, que não pode ser exaurido, pois deve ser utilizado com parcimônia para o uso das próximas gerações.

Ao sentir a proporção dos resultados causados pelas ações antrópicas, especialmente ao longo dos últimos cinquenta anos, a comunidade internacional constatou a necessidade de preservar e conservar os bens ambientais (ou seja, o que for possível e imprescindível), sob pena de deplorar irremediavelmente as condições de habitabilidade do planeta Terra. Assim, enquanto o ser humano não encontra outro mundo para dele extrair os recursos necessários à manutenção de seu estilo de vida, deve engendrar regras de conduta destinadas a readequar a apropriação da natureza, de maneira a garantir a perpetuação de nossa espécie. A institucionalização da responsabilidade intergeracional, objetivamente tratada na Constituição Federal, nada mais expressa senão uma percepção antropocêntrica mitigada e, embora essa vocação demonstre a redução da voracidade individualista, não abdica da prevalência do interesse humano. A natureza ainda é um objeto para o homem, mas o *valor biosférico* da natureza ganha maior relevo.

A despeito do interesse econômico ainda prevalecer sobre o interesse ambiental, ao encarar o equilíbrio ecológico como um direito diferido e que, por isso, excede o tempo presente, também é notada a insurgência de uma compreensão holística dos fenômenos socioambientais. É que, conquanto a centralidade de um direito transgeracional esteja sediada no interesse humano (a manutenção de um ambiente razoavelmente equilibrado a ser *legado* às futuras gerações) a sua consecução está inserida na obrigação de manter a estabilidade do entorno e, com isso, aperfeiçoar o uso dos entes naturais, até mesmo daqueles que, em princípio, não ostentam qualquer valor econômico, pois também estão em harmonia com os demais⁴⁷. Trata-se da compreensão sistêmica da vida, que não marginaliza a interdependência entre os seres humanos e os demais entes, bióticos e abióticos.

Por isso, o constituinte dirigiu obrigações não somente ao Estado, mas, igualmente à Coletividade, a quem está afeta a tarefa de zelar pelo meio ambiente, preservando-o em condições de uso para as gerações vindouras. Interessa referir, entretanto, a ponderação segundo a qual:

⁴⁷ A humanidade, “como todas as demais formas presentes na biosfera, vivas ou não, compõem e integram a natureza, concebendo uma enorme rede de interações e inter-relações, e, deste modo, construindo um enorme sistema, estruturado, por sua vez, pelo conjunto de subsistemas que também formam-se por subsistemas ainda mais diminutos e assim sucessivamente sendo que essa compreensão sistêmica dos fenômenos reais leva à constatação de que o universo natural está definitivamente interligado por relações de interdependência”. SILVA, Danny Monteiro da. *Dano Ambiental e sua reparação*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 25.

a meta de proteger o planeta para as próximas gerações não faz sentido para um sexto da população mundial considerada pobre pela Organização das Nações Unidas (ONU) e que está prioritariamente preocupada com sua própria sobrevivência. Ou seja, não há uma racionalidade neutra ou absoluta, que determine se os recursos naturais devem ou não ser explorados. Enquanto que para alguns setores ou classes tal exploração possa ser considerada “racional”, para outros ela é completamente “irracional”.⁴⁸

Contudo, ao assimilar compreensão segundo qual a sua existência depende de um conjunto quase infinito de circunstâncias ecológicas, essenciais para a manutenção da vida humana (ar, água, clima, alimento, energia etc.), o homem se põe na condição de mais um dos sujeitos da história natural, ainda que também seja o mais destacado. Isso justifica condicionar os seus comportamentos e, ao lado da restrição ao apossamento dos bens naturais, impera um respeito mínimo com a Natureza considerada em seu todo como um conjunto complexo - integrado e orgânico - do qual o homem faz parte.

Assim, a aliança solidária com as próximas gerações constitui um compromisso ético feito no presente, o que acarreta o envolvimento de todos os atores sociais (cidadãos, Estados e empresas etc.), visto que, em percepção antropocêntrica, os entes ambientais estão afetados aos interesses desses múltiplos agentes, os quais são ao mesmo tempo beneficiários, titulares e responsáveis por sua conservação e preservação para a posteridade.

2.3.2 – A titularidade dos bens ambientais

Ao encontro das inferências do debate internacional, a ordem jurídica interna reconheceu, nos termos do art. 225 da Constituição Federal, que a apropriação dos bens ecológicos não constitui atributo exclusivamente privado e nem público. Conquanto os bens ambientais não percam o caráter de um bem individual, assim o são, tão-somente, por se reconhecer o indivíduo como integrante de uma coletividade em contínua interação com a natureza. O sujeito individual é portador do direito aos bens ecológicos, mas apenas na medida em que esses bens – em seu sentido amplo - conformam um direito de *todos*, na acepção do texto normativo.

⁴⁸ GRAFF, Ana Cláudia Bento. *Biodiversidade: possibilidades e limites da sua proteção jurídica*, p. 23. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Paraná. Apud: FREITAS, Vladimir Passos de, p. 239.

Em sede jurisprudencial reside a clássica decisão do STF (MS 22.164/SP, relatado pelo Ministro Celso de Melo e julgado em 30.10.1995 pelo Tribunal Pleno) na qual foi reconhecida a *integridade* do meio ambiente como um direito *típico de terceira geração*, ou seja, um bem cuja titularidade coletiva reflete a extensão de um liame solidário entre o presente e o futuro, no interesse da humanidade. Por conseguinte, a titularidade difusa torna indisponível o controle sobre o uso dos bens ambientais (se considerados em seu sentido mais amplo) e, por isso, compromete os gestores atuais com os interesses das vindouras gerações humanas.

Compete dizer que a apropriação individualizada de parte do patrimônio ecológico, ainda que possível em certas circunstâncias, não confere ao seu titular o usufruto exclusivo. A noção de interação entre os diversos elementos que compõem o acervo ecológico, por exemplo, revela que, ao mesmo tempo em que se compartilha o usufruto do ente ambiental, se restringe em determinados casos até mesmo sua utilização econômica (como no caso das áreas de proteção permanente); em outras situações, determinados bens se tornam até mesmo inacessíveis para a apropriação individual, como ocorre com os mares e os rios, considerados bens públicos por excelência, na forma clássica do art. 99 do Código Civil.

Nesses termos, a titularidade dos bens ambientais é híbrida, ou seja, “o seu titular no exercício de um direito próprio é, simultaneamente, portador de um interesse comum ou difuso na formação social onde está inserido”⁴⁹. Ressalte-se que o constituinte, não obstante classificar o meio ambiente como bem de uso comum, não condicionou a sua tutela exclusivamente ao Poder Público. Como bem jurídico permeado por intensa difusidade, o meio ambiente saudável está relacionado à idéia de junção entre um bem público e um bem coletivo e, ambos, Estado e Coletividade, são os titulares e os responsáveis solidários pela guarda e defesa desse patrimônio.

Deste modo, o meio ambiente não se constitui em um bem público tradicional, no estrito sentido civilista, embora essa concepção se mantenha no atual Código Civil em relação a certos tipos de entes ecológicos, conforme antedito. Os bens ambientais conformam uma categoria de bens cujo interesse público dimana para além do interesse estatal. Por isso, sua titularidade igualmente compete tanto

⁴⁹STEIGLEDER, Annelise Monteiro, op. cit., p. 71.

ao Poder Público quanto à comunidade como um todo, sendo que a esta “cabe também o dever de defender e preservar o meio ambiente [e por isso] os constituintes fizeram um chamamento à ação dos grupos sociais em prol do meio ambiente”⁵⁰. Essa idéia rejeita o enquadramento dos bens ambientais como patrimônio público em sentido estrito, porquanto encerram um tipo de bem cujas dimensões não mensuráveis quantitativamente, estendem o alcance do seu domínio para adiante da incorporação exclusivista. O Poder Público já não age como proprietário de tais bens em razão do caráter difuso que lhes é inerente, mas atua apenas como um “gestor ou gerente, que administra bens que não são dele e, por isso, deve explicar convincentemente sua gestão”⁵¹.

Assim, distinguem-se os bens ambientais dos bens públicos classicamente considerados, em decorrência da natureza jurídica difusa dos primeiros, eis que não se reportam “a uma pessoa individualmente concebida, e sim a uma coletividade de pessoas indefinidas, o que demarca um critério transindividual, em que não se determinam, de forma rigorosa as pessoas titulares desse direito”⁵². É essa idéia de um bem em sentido macro, ou *macrobem*, que vincula o meio ambiente a um pertencimento coletivo, pois os bens ambientais são essencialmente indivisíveis, daí que o seu desfrute se dê por todo o conjunto da sociedade. Cabe enfatizar que, não obstante o desfrute dos *serviços ambientais* (ou seja, os *serviços prestados* pela natureza, como uma paisagem, a floração, o vento, a água) ocorra coletivamente, disso não resulta imaginar que o patrimônio ambiental jamais poderá ser apropriado enquanto elemento físico, pois um dado ente ambiental, quando tomado de modo isolado, assume as feições de um *microbem*, isto é, um bem considerado individualmente e que pode ser tanto uma reserva florestal quanto uma edificação tombada por seu valor histórico-arquitetônico.

Nessa condição, o meio ambiente poderá “ter o regime de sua propriedade variado, ou seja, pública e privada, no que concerne à titularidade dominial”⁵³. No entanto, o proprietário desse patrimônio corpóreo específico (*microbem*) sofrerá restrições em suas prerrogativas dominiais, visto ser ínsito aos bens ambientais em sentido amplo (*macrobem*), o usufruto compartilhado dos benefícios proporcionados

⁵⁰LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores. 2005, p. 122.

⁵¹Idem, p. 98.

⁵²FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva. 2006, p. 60.

⁵³LEITE, José Rubens Morato, op. cit., p. 85.

– pois, em seu conjunto não são apropriáveis individualmente – e daí se explica sua titularidade é difusa. Assim, o proprietário de um terreno por onde corre um *igarapé* não detém a titularidade deste curso d'água, embora possa dele usufruir, desde que o mantenha em condições de uso para comunidade do entorno.

2.3.3 – O meio ambiente como direito fundamental

Dentre as propriedades mais acentuadas agregadas às modernas Constituições encontra-se a inserção de direitos de caráter social e difuso em convivência com aqueles tidos como historicamente indispensáveis à proteção dos indivíduos submetidos ao comando estatal. Em meio a essa tendência, a Constituição Cidadã de 1988 estabeleceu, ao lado do elenco de direitos que configuram o estatuto político mínimo - porquanto *fundamentais* e vinculantes da relação jurídica entre o Estado e os indivíduos abrigados sob a soberania estatal – a coexistência de outros direitos que ostentam, como característica central, a circunstância de não se destinarem tão-somente à tutela da esfera individual, mas sim a grupos indeterminados de sujeitos, embora considerados em sua individualidade. É o que sucede, por exemplo, com a proteção à família, à infância, ao idoso e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigos 6º, 225 226 da Constituição Federal).

A natureza distinta desse *novo corpo* de direitos lhes conferiu um caráter prevalente na definição do ordenamento jurídico-político, em razão de sua inquestionável dimensão constitucional, visto que, muito embora a Carta Federal não esgote todo o arsenal de direitos fundamentais, por óbvio, em sede constitucional esses direitos adquirem sua normatividade mais expressiva. Tais direitos se articulam sistematicamente com outro elenco de preceitos normativos essenciais espalhados no ordenamento infraconstitucional, o que demanda a compreensão de um conjunto de direitos positivados ao lado das noções de dignidade da pessoa humana e de solidariedade, no interior da ambiência normativa. É possível inferir, por isso, que, na qualificação de direitos fundamentais “acha-se a indicação de se que trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do *homem* no sentido de

que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados”⁵⁴.

Embora afastada a tentação de adentrar no candente debate acerca da natureza dos direitos fundamentais, não é demais assinalar que a juridicidade constitucional desses direitos se presta a exteriorizar o conteúdo material dos direitos humanos, na medida em que estes adquirem sua *materialidade*, ou seja, incorporam positividade jurídica, mediante a realização dos direitos fundamentais e, assim, a discussão sobre os direitos humanos se converte em um debate sobre o que deve ser tido como válido no direito positivo, a partir do catálogo dos direitos fundamentais⁵⁵.

Para os fins desta análise, o marco teórico divisor entre direitos humanos e direitos fundamentais não constitui um elemento que demande maior inquirição jusfilosófica, mas é certo que, em nosso ordenamento constitucional, além dos direitos individuais clássicos (notadamente políticos), constam dentre os Direitos Sociais (reconhecidos como fundamentais) alguns direitos que, em outros ordenamentos sequer são cogitados, como é o caso da previsão do pagamento de décimo terceiro salário ao trabalhador (inciso VIII, do art. 6º da CF). Depreende-se, portanto, que persistem direitos sociais constitucionais (eminentemente prestacionais) e os direitos fundamentais de cunho universal, o que ocorre em função da peculiar positivação de direitos nos diversos ordenamentos.

Em uma percepção mais específica, CANOTILHO sustenta que os direitos econômicos e sociais são preceitos destinados a garantir ao homem certas posições jurídicas, no entanto “podem não ser concretizados directamente pelas normas constitucionais, mas estas normas continuam a ser normas vinculativas e continuam a ser premissas importantes para as políticas legislativas [de maneira que] O que pode estar em causa são políticas de direitos sociais, mas não a negação dos direitos económicos, sociais e culturais”⁵⁶.

Ainda mais incisivo a esse respeito, SARLET concebe os direitos fundamentais como “posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância

⁵⁴ SILVA, José Afonso da Silva. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros. 1996, p. 177.

⁵⁵ ALEXY, Robert. *Três escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*. Universidad Externado de Colômbia, 2003, p. 34.

⁵⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Canotilho e a Constituição Dirigente* – 2ª ed. Organizador Jacinto Nelson de Miranda Coutinho; participantes Agostinho Ramalho Marques Neto ... [et al.] – Rio de Janeiro: Renovar. 2005, p. 36.

(fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade em sentido formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal”⁵⁷.

Denota-se, então, a idéia de que os direitos fundamentais constituem um leque de direitos normativamente instituídos com primazia na seara constitucional. Porém, tais direitos não estão restritos à Constituição Federal, pois, de igual modo, podem estar espraiados no ordenamento infraconstitucional, de maneira a completar a escala de valores que lhe foi outorgada constitucionalmente.

Esses direitos fundamentais, em regra, têm sido agrupados em quatro categorias, a saber: direitos *políticos*, direitos *individuais*, direitos *sociais* e direitos *difusos*. Ao sumariar essa abordagem, BARROSO⁵⁸ destaca que os *direitos políticos* representam a incorporação do indivíduo na *comunhão nacional*, como se dá com os direitos à nacionalidade (resultando em prerrogativas e deveres) e à cidadania (que reconhece as capacidades eleitoral e eletiva); os *direitos individuais* estão associados à idéia das liberdades políticas e correspondem à afirmação *jurídica da personalidade humana*, eis que dirigidos à proteção de valores relativos à vida, à liberdade, à segurança, à propriedade, de maneira que resultam em restrições endereçadas ao Estado para a salvaguarda do indivíduo; os *direitos econômicos, sociais e culturais* remontam ao primeiro quartel do século XX (Constituição do México e Constituição de Weimar) e impelem obrigações ao Estado, o qual passa à condição de garante de prestações positivas tendentes à realização das melhorias das condições de vida na forma da igualdade material; os *direitos difusos*, de elaboração mais recente, congregam materialmente a percepção de interesses que ultrapassam a esfera da subjetividade individual, quer quanto à titularidade quer quanto à fruição.

A natureza plurisubjetiva desse último grupo de direitos os remete à configuração de uma categoria jurídica distinta da conotação individualista. Por isso, surge uma diferente dimensão para os direitos fundamentais e que compreende os interesses de diversos sujeitos, aliados por vínculos que vão bem adiante da

⁵⁷ SARLET, Ingo Wolfgang, *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 1998, p. 80.

⁵⁸ BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar. 2006, p. 97.

individualidade, em relação às percepções anteriores. Ou seja, já não se cuida de resguardar um interesse particularista frente ao Estado, mas de recompor em grade única um interesse multipessoal de natureza indivisível, ensejando “a figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação), caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade difusa ou indivisível”⁵⁹.

Quanto às normas cujos teores estão marcadamente voltados à proteção ambiental, o constituinte não se deteve em apenas uma inserção no texto. A juridicidade do meio ambiente está disseminada em várias passagens da Carta Federal, como no caso das regras que tratam da distribuição da competência legislativa e da função social da propriedade imobiliária. Não obstante, conforme já assinalado, o direito-dever ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está bem consignado, em toda sua inteireza, na previsão do art. 225 da Constituição Federal.

Em consonância com as assertivas antecedentes, é perceptível que os direitos difusos, tal como tratados na Constituição, estão bem assentados na esfera dos direitos fundamentais em uma dimensão substancialmente renovada. Essa característica difusa encerra garantias destinadas a uma pluralidade de sujeitos (muito embora também os atinja no plano individual), o que torna o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado um direito que - por ser fundamental - está em conexão com o direito à vida e à dignidade humana.

Vale dizer que a dicção do §2º do art. 5º da Norma Fundamental remete à possibilidade de coabitação de direitos fundamentais, tanto em sentido formal quanto material (para usar a linguagem de SARLET), inclusive para além dos marcos do que está previsto no Título II da Constituição Federal. A propósito, as disposições expressas na Constituição enfatizam que os direitos e garantias nela inseridos não eliminam outros. Ao contrário, se ajustam à coexistência entre direitos fundamentais “fora do catálogo, e até mesmo, fora do corpo constitucional formal”⁶⁰.

A qualidade de congregar interesses plurisubjetivos a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado aponta para a proeminência de um direito fundamental apto a ser garantido materialmente, eis que, destinado a enfrentar pretensões reducionistas quanto ao seu integral alcance ou mesmo arbitrariedades de qualquer

⁵⁹ SARLET, Ingo Wolfgang, op. cit., p. 50.

⁶⁰ MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio Ambiente direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2004, p. 110.

ordem, sejam tais manifestações emanadas de entes públicos ou particulares. O art. 225 da Constituição Federal consigna o caráter essencial do direito ao ambiente sadio, motivando a sua vinculação cogente a todos os destinatários do ordenamento. Por conseguinte, a interpretação da norma constitucional implica em averiguar o caminho da efetividade material da proteção ambiental. Nessa toada, FREITAS afirma que interpretar as normas:

[...] consiste em pretender atribuir a melhor significação, dentre várias possíveis, aos princípios, às normas e aos valores jurídicos, hierarquizando-os num todo aberto fixando-lhes o alcance - e superando antinomias, a partir da conformação teleológica, tendo em vista solucionar casos concretos, é reveladora do fato de que o objeto da interpretação não é mera coisa dessecada do intérprete, tampouco um resultado cego de forças e de processos. Ao interpretar o 'objetivamente' dado, o exegeta ordena a sua sistematização e, ao fazê-lo, transcende-o inevitavelmente, porquanto só na transcendência o imanente jurídico experimenta sentido, na órbita da valoração⁶¹.

Ao ser inserido na Carta Constitucional como uma entidade jurídica tutelável, o *direito ao meio ambiente equilibrado* foi guindado à condição de um direito humano fundamental que abrange o interesse permanente pela vida. Em última instância, está conectado com a *dignidade da pessoa humana* porquanto o homem não é concebido fora do meio espacial em que vive. Por essa ótica, a boa gestão dos ecossistemas (por exemplo) passa a ser percebida como condição fundante da noção de dignidade humana por comportar, inclusive, a idéia de um direito-dever que ultrapassa os marcos da plurisubjetividade presente, para atingir o direito das futuras gerações.

Em conseqüência, o tratamento da questão ambiental no interior da Constituição Federal encetou o liame entre a proteção dos entes ambientais em sentido amplo (bens culturais, ecológicos etc.) e o universo dos direitos fundamentais subordinados à idéia de dignidade humana. Essa pertinência qualifica o direito à proteção ambiental como um direito de caráter fundamental e, assim, passível de substância material e dotado do atributo da exigibilidade perante o Estado e à coletividade.

2.3.4 – Desenvolvimento sustentável

⁶¹ FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do direito*. São Paulo: Malheiros. 1998, p. 63.

É cediço que, em sentido formal, a idéia de aliar o desenvolvimento econômico ao uso regrado dos bens ambientais tem origem na Conferência de Estocolmo (1972). O prestígio daquele evento repercutiu de tal forma que alguns dos seus fundamentos foram paulatinamente incorporados por diversos Estados que passaram por processos posteriores de democratização. Esses países promulgaram em suas constituições normas específicas endereçadas à proteção do meio ambiente, como em Portugal (1976), na Espanha (1978) e no Brasil (1988). Importante ressaltar que, naquela Conferência, a questão ambiental esteve associada a temas mais amplos, concernentes aos efeitos da degradação ecológica em um mundo cada vez mais *global*⁶². Registre-se que, como fruto direto das deliberações, foi criado o PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), órgão encarregado de elaborar as políticas defendidas pela ONU para atuação em matéria socioambiental.

No entanto, a expressão *desenvolvimento sustentável*, em formato conceitual, surgiu com o Relatório Brundtland (Nosso Futuro Comum), em 1987, documento elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, órgão também vinculado à ONU. Nesse documento, o desenvolvimento sustentável é definido como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”⁶³. Observa-se, portanto, que os elementos de destaque dessa definição podem ser identificados como: a) o atendimento regrado das demandas atuais por recursos naturais; b) a manutenção de padrões sadios de qualidade de vida; e c) o resguardo do direito das gerações futuras para que atendam às próprias necessidades.

Denota-se, assim, que o desenvolvimento sustentável consiste em um conceito originariamente de regulação da ordem econômica, mas com conseqüências jurídicas. O seu fundamento ambiental é de cunho conservacionista, ou seja, é possível e razoável que se utilizem os recursos naturais, porém, se deve mantê-los em condições de uso para a perpetuação de nossa espécie e do padrão de consumo que se venha a optar. Este princípio tende à busca da conciliação entre

⁶² NUNES, Paulo Henrique Farias. *Meio ambiente & mineração: desenvolvimento sustentável*. Curitiba: Juruá. 2006, p. 44.

⁶³ COMISSÃO MUNDIAL MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1991, p. 46.

a atividade econômica e a manutenção de um meio ambiente sadio, ao menos do ponto de vista humano.

No ordenamento interno, o desenvolvimento sustentável foi incorporado como um dos princípios implícitos no art. 225 da Constituição Federal, ao lado de outros explicitamente considerados, como os princípios da *prevenção*, da *precaução* e do *poluidor-pagador*, todos eles, voltados para a administração da atividade econômica em função dos bens ambientais, tendo em vista a manutenção da qualidade de vida. A idéia de desenvolvimento sustentável finda por açambarcar grande parte dos demais princípios constitucionais em matéria ambiental, os quais derivam da noção de sustentabilidade do ambiente. Isso implica em uma concepção de desenvolvimento que está agregada a de crescimento ou da expansão da atividade econômica.

Convém advertir, entretanto, que “o desenvolvimento sustentável não é propriamente um princípio de direito ambiental, como expressão de uma diretriz, um comportamento, como ocorre com o princípio da precaução ou do poluidor-pagador”⁶⁴. Entretanto, no campo jurídico, a concepção de desenvolvimento sustentável decorre do intercâmbio de idéias em torno das novas diretrizes que orientam o debate ambientalista. Assim, para a concreção desse preceito de origem econômica há de se imaginar a pertinência da responsabilidade intergeracional o que, por seu turno, importa em moderação da intervenção humana no ambiente natural para evitar a exaustão dos recursos.

A objetivação jurídica do desenvolvimento sustentável resulta da compreensão do novo desenho institucional demarcado pela expansão da economia de mercado. Ainda que não se adentre na seara econômica propriamente dita, interessa reconhecer o contexto econômico no qual está inserto o ideário sintetizado na noção de sustentabilidade, pois é nesse ponto que reside a crise ambiental a qual, em última instância, reflete a *entropia*⁶⁵ típica do modelo hegemônico de apropriação dos bens naturais.

No entanto, ao observar o conceito de desenvolvimento sustentável a partir de um ângulo puramente jurídico, parte considerável da doutrina ambientalista enfatiza a idéia segundo a qual esse princípio é o sinônimo de equilíbrio entre as

⁶⁴ RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; DERANI, Cristiane. *Princípios Gerais do Direito Internacional Ambiental*. In: O direito e o desenvolvimento sustentável: Curso de Direito Ambiental. [Organizadores Aurélio Virgílio Veiga Rios e Carlos Teodoro Hugueneu Irigaray]. São Paulo: Petrópolis, 2005, p. 89.

⁶⁵ALTVATER, Elmar. op. cit. p. 31.

ações antrópicas e a conservação dos entes ecológicos. Mais que isso, renomados doutrinadores brasileiros acreditam que, contemporaneamente, esta solução seja a resposta mais adequada (ou até mesmo a única) que o direito pode ofertar ou conceber para equacionar a crise ambiental, pois:

[...] o desenvolvimento sustentável parece ser a única via possível para os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Não podem ser ignoradas as críticas que a ele se faz, argumentando que tal política, ao fim e ao cabo, mantém a destruição dos recursos naturais. Todavia, não se pode afastar a conclusão de que as pessoas estão habituadas a um sistema de vida que lhes proporciona conforto e comodidade [...] o que se quer dizer é que a proteção ambiental exige a participação de todos e não basta criticar as conseqüências do desenvolvimento sobre o meio ambiente. Antes, é necessário colocar o desenvolvimento dentro dos limites que protejam a natureza, sob pena de em certo momento ter-se que abrir mão de benefícios alcançados com o progresso e que hoje fazem parte dos hábitos da maior parte da população brasileira⁶⁶.

Na mesma linha, FIORILLO argumenta que:

Devemos lembrar que a idéia principal é assegurar existência digna, através de uma vida com qualidade. Com isso, o princípio não objetiva impedir o desenvolvimento econômico. Sabemos que a atividade econômica, na maioria das vezes, representa alguma degradação ambiental. Todavia, o que se procura é minimizá-la, pois se pensar de forma contrária significa dizer que nenhuma indústria que venha a deteriorar o meio ambiente poderá ser instalada, e não é essa a concepção apreendida do texto. O correto é que as atividades sejam desenvolvidas lançando-se mão dos instrumentos existentes adequados para menor degradação possível⁶⁷.

Em um sentido mais decantado do conceito, no entanto, RIOS e DERANI afirmam que o desenvolvimento “de um país constitui-se sempre com base num contexto global. Desenvolvimento é sempre um processo de distribuição de acesso a matérias-primas e a direitos de poluir. Quer dizer, é um processo de repartição das possibilidades de se apropriar dos recursos finitos, seja para a produção, seja para o despejo da produção”⁶⁸.

Por conseguinte, deve ser assentado que desenvolvimento econômico implica em crescente demanda por bens naturais que são, necessariamente, limitados e pertencentes a uma comunidade indeterminada de sujeitos, em face do elemento difuso dos entes ecológicos. A disputa pela partilha de tais bens se reveste

⁶⁶ FREITAS, Vladimir Passos de. *A constituição federal e a efetividade das normas ambientais*. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005, p. 246.

⁶⁷ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco, op. cit. p. 29.

⁶⁸ RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; DERANI, Cristiane, op. cit, p. 93.

em um vertiginoso choque de interesses entre Estados, e entre estes os grandes grupos econômicos que informam e implementam as macro políticas de apropriação dos recursos naturais. Essas políticas dimanam para arcabouço jurídico e, nessa ambiência, ao não receberem o devido tratamento interpretativo, acabam se convertendo em dogmas inquestionáveis. É sabido que o ideário desenvolvimentista é dotado de imensa capacidade de reprodução no imaginário público, por conta de sua constante repetição nos meios de comunicação. No entanto, uma leitura mais acurada do conceito de desenvolvimento sustentável faz da interpretação da norma jurídica um saudável exercício de atualização do Direito, consoante a realidade da comunidade jurídica a que se destina.

Essas premissas devem orientar uma idéia mais aguda de desenvolvimento sustentável. Acreditar que a manutenção dos atuais padrões de consumo e do crescimento demográfico poderá ser harmonizada apenas com o uso regrado dos recursos naturais, sem que haja alteração da relação de desigualdade no acesso aos conhecimentos tecnológicos, aos bens e à participação política efetiva dos povos que estão em desvantagem socioeconômica, seria, no mínimo, não vislumbrar a impossibilidade fática de realização do desenvolvimento sustentável como a via para a qual caminhariam irmanados todos os povos.

Embora os bens naturais sejam qualitativa e quantitativamente limitados, existem milhões de seres humanos em situação de pobreza, mas que estão ávidos por participar do mercado como consumidores. Conquanto as chances de sucesso sejam remotas para a totalidade, alguns desses milhões conseguirão alcançar o status de sujeito consumidor-proprietário, em face da própria dinâmica massificadora da economia de mercado. De outro lado, os limites da produção de bens de consumo são aqueles ditados mais pelo próprio mercado do que pela escassez de recursos, pois esta apenas torna os produtos mais raros e, portanto com maior valor agregado ao preço final; enfim, o ciclo da economia se realimenta continuamente sem que, entretanto, todos possam adquirir com a mesma intensidade os bens de consumo e, caso pudessem, decerto não haveria recursos naturais suficientes para suportar uma eventual *onda* gigante do crescimento econômico mundial que elevasse, substancialmente, os atuais padrões de consumo.

Em resumo, não é desarrazoado conceber que, mantidos o atual comportamento e a mesma partição das oportunidades socioeconômicas, no plano global, cada vez menos o mundo natural poderá sustentar a exploração dos seus

recursos. Disso resulta uma apreensão menos otimista da idéia de desenvolvimento sustentável, vez que o crescimento econômico sustentável não implica, necessariamente, em oportunidades de acesso dos países em desenvolvimento aos mercados globais, o que enseja, em muitos casos, a desvalorização e a ultra-exploração dos seus bens ecológicos.

Consigne-se que aqui não há pregação de qualquer involução social, de maneira a reduzir as vantagens da sociedade tecnológica. Apenas se pretende chamar à atenção para a reprodução acrítica do discurso hegemônico do desenvolvimento sustentável, sem que, ao menos, sejam tecidas quaisquer ponderações ou ressalvas quanto à fragilidade de alguns dos argumentos inseridos nesse ideário desenvolvimentista. Nessa toada é que Rios e Derani fazem as seguintes objeções:

Quando se deseja o desenvolvimento sustentável, não se está em busca de qualquer prorrogação no tempo de determinado complexo de ação humana de desenvolvimento. Procura-se uma prorrogação no tempo daquele complexo de ações humanas que tragam bem-estar, satisfação, equidade, vida em comum satisfatória e manutenção da natureza, das nossas bases vitais [...] E isso implica posturas presentes para serem definidas. Significa posicionar-se no presente para dissipação das disputas e dos antagonismos que existem na nossa sociedade e são destrutivas ao meio ambiente e à sadia qualidade de vida no planeta [...] De que vale poupar recursos naturais com parcimônia, num pensamento estóico e abnegado, sem tocar o fundamento da exploração. 'Continue pilhando, mas com calma'. 'Tire, mas não muito'. Deixe as gerações futuras continuarem pilhando. Não é nossa intenção. Nós estamos em uma sociedade onde a apropriação de recursos naturais é uma relação de pilhagem⁶⁹.

Portanto, a realização do desenvolvimento sustentável recomenda, inicialmente, o reconhecimento de que a crise ecológica alcança a todos os povos indistintamente, pois ela não é puramente ecológica e nem mesmo estritamente ambiental. Trata-se, antes, de uma crise acerca do rumo a ser seguido pelos povos, uma crise, portanto, da própria civilização.

O enfrentamento desse impasse reclama soluções que respeitem os interesses específicos dos países menos destacados economicamente. Por isso, o discurso desenvolvimentista *esverdinhado* deve possuir enfoques distintos, conforme as dificuldades localizadas em cada região.

⁶⁹RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; DERANI, Cristiane, op. cit, p. 94.

Em países como o Brasil, cuja riqueza de bens naturais está ao lado da miséria social vista em profusão, pensar em desenvolvimento é imaginar o resgate dos indigentes, sem que disso resulte ainda maior degradação ambiental. Demais disso, se no plano interno dos países pobres as desigualdades socioeconômicas regionais não forem efetivamente combatidas, se enfatizará ainda mais a lógica de dominação utilitarista da natureza. As comunidades empobrecidas tendem a ofertar aquilo que possuem na tentativa de se projetarem no mercado global rapidamente, não raro, sem adotar os devidos cuidados ecológicos. É o que ocorre em relação à Amazônia Brasileira, notadamente no Estado do Pará que, ao longo do tempo, tem sofrido intensa apropriação de seus recursos naturais para o desenvolvimento de grandes projetos como os hidroelétricos e mineralógicos, além da pecuária extensiva, sem que a maior parte de sua população, no entanto, tenha sido escorreitamente recompensada até então⁷⁰.

⁷⁰ Na Amazônia, a porcentagem da população abaixo da linha da pobreza manteve-se igual entre 1990 e 2005: 45% da população da região vivendo com menos de US\$ 2 ao dia (ou meio salário mínimo mensal). Em termos absolutos, o número de pessoas vivendo em condições de pobreza na região cresceu de 7,4 milhões, em 1990, para 10,1 milhões em 2005. A pobreza extrema (ou indigência) sofreu uma redução de apenas seis pontos percentuais entre 1990 e 2005 na Amazônia. Em 1990, 23% da população da região vivia com menos de US\$ 1 ao dia (ou 25% do salário mínimo mensal), caindo para 17% em 2005. No Brasil, a redução foi um pouco maior (nove pontos percentuais), caindo de 20% para 11%. CELETANO, Danielle; VERÍSSIMO, Adalberto. *A Amazônia e os objetivos do milênio*. Belém: Imazon. 2007, p. 12-14.

CAPÍTULO III

OS CONTORNOS DE UMA ATUAÇÃO JURISDICIONAL EFETIVA

3.1 – A jurisdição e o equilíbrio entre os poderes republicanos

O crescimento das demandas voltadas para a judicialização da vida pública no Brasil confere ao Poder Judiciário um papel cada vez mais destacado e proativo na consolidação da cidadania e na afirmação do ideário democrático. Vista enquanto processo histórico, essa nova dimensão da função jurisdicional se constitui em fenômeno ainda recente entre nós, embora experimentada desde muitos anos em outros quadrantes, em virtude da intensa justiciabilidade tanto dos direitos sociais quanto das relações eminentemente privadas⁷¹.

Essa face da atuação judicante exige maior criatividade judicial, pois importa em adjudicar aos juízes e aos tribunais a tarefa de intérpretes privilegiados – embora não sejam os únicos – dos princípios fundantes da ordem constitucional. Por seu caráter dinâmico, tal empreitada não comportará a estagnação dos conceitos jurídicos no interior dos tribunais; antes, realimentará continuamente a prática jurídica permeada pelos debates judicantes. Conseqüentemente, a ação interpretativa efetuada pelo Poder Judiciário poderá colaborar para a afirmação do Direito como legítimo instrumento de representação dos indivíduos livres, reunidos em torno de uma comunidade democrática.

Portanto, à luz de uma compreensão *substancialista* do ordenamento constitucional, conforme adiante explicitada, aqui pressuposta como possível e necessária é latente o sentido político-jurídico que compete ao Poder Judiciário como um interveniente do processo democrático. De modo algum, isso poderá ser creditado a alguma tentativa de incursão deste Poder em outras esferas de ação que lhe sejam estranhas, pois o exercício dessa faceta institucional da jurisdição poderá ser realizado sem prejuízo da sua característica mais acentuada (os atos típicos de julgamento) e dos campos de domínio dos demais entes estatais, na medida em que, em algum grau, a função política é inerente a todos os órgãos estatais. Em outras palavras, o Poder Judiciário é, antes de tudo, um poder público por definição.

⁷¹ Conf. CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores?* Porto Alegre: Sergio Fabris, 1993; GARAPON, Antoine. *O juiz e a democracia: o guardião das promessas*. Rio de Janeiro: Revan. 2001.

É passado o tempo em que jurisdição agia tão-somente como um órgão encarregado de subsumir a norma legal diante dos casos concretos, tal como sustentado pelo positivismo jurídico *kelseniano*, ao pretender afastar a aplicação do direito do raio de influência de outros campos do conhecimento humano (como a moral e a política, por exemplo). Contudo, a fim de construir um contraponto teórico, cabe uma brevíssima digressão acerca da teoria positivista do direito, que foi originalmente mais bem elaborada por KELSEN, ao construir uma linha de pensamento dedicada a descrever o direito *como ele é*, ou seja, o direito livre de todos os elementos que lhe são supostamente estranhos e distantes, inclusive de toda ideologia. Vale transcrever a uma breve passagem da obra mais conhecida desse teórico e que bem sintetiza o seu raciocínio:

Se a concepção ético-política do juiz toma o lugar da concepção ético-política do legislador, este abdica em favor daquele. A tentativa de limitar esta atribuição de competência aos casos em que o legislador não previu tem, no entanto, de esbarrar com o fato de o legislador também não poder determinar estes casos. Se os pudesse determinar, regulá-los-ia ele mesmo positivamente. A suposição do tribunal de que um caso não foi previsto pelo legislador e de que o legislador teria formulado o Direito de diferente modo se tivesse previsto o caso, funda-se quase sempre numa presunção não demonstrável. A intenção do legislador somente é apreensível com suficiente segurança quando adquira expressão no Direito por ele criado.⁷²

Essa percepção do direito apartado de qualquer conteúdo ético-político e visto apenas como apenas um conjunto normativo é determinante, ainda, na aplicação cotidiana dos tribunais, conquanto contestada pelas denominadas escolas pós-positivistas⁷³. CORREA assinala que o ideário positivista “se embasa no pressuposto de que o direito é um dado cientificamente observável enquanto fenômeno concreto, a excluir qualquer especulação metafísica, deixando de lado a dimensão compreensiva das ciências sociais de que o direito é parte”⁷⁴. Concebido o Direito sob esse ângulo, a atividade política se conformará no reduto institucional exclusivo dos poderes Legislativo e Executivo e a atuação judicante permanecerá alheia aos influxos sociais e políticos, porquanto destinada ao círculo interpretativo

⁷² KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*; tradução João Baptista Machado. Martins Fontes. São Paulo, 2006, p. 275-276.

⁷³ Acerca da crítica às teorias positivistas, dos autores que a contestam e dos comentadores, conferir as indicações na nota 1 do capítulo I. Sobre a influência dessa escola jurídica em nossas cortes e nos cursos jurídicos, conferir FARIA, José Eduardo (org.). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Malheiros, 2005.

⁷⁴ CORREA, Darcísio. *A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas*. 3ed. Ijuí: UNIJUÍ. 2002, p. 90.

das questões normadas. O Direito e a Jurisdição, então, se apresentariam ao mundo dos fatos mediante normas revestidas de abstração e com neutralidade diante das discussões (expostas ou subjacentes) em curso na sociedade e freqüentemente dirimidas nos casos judicializados.

No entanto, os deveres de atuação do Estado-juiz não estão circunscritos à mera adequação do fato à abstração legal, pois esse comportamento depauperava a substância material da Carta Constitucional, a qual, por meio de suas normas abertas à interpretação induz ao debate e à inquietude que vivificam o seu conteúdo e a sua afirmação como fenômeno sociopolítico. Por isso, LEAL observa, com razão, que muitos ainda negam que o processo legislativo se constitua na arena de “enfrentamento ideológico e político, ao mesmo tempo em que desconhecem que tanto o Direito como a Lei representam uma forma condensada das relações de força entre os grupos sociais que determinam sua origem, seu conteúdo e a sua lógica de funcionamento”⁷⁵.

O viés neutralista, típico do modelo de Estado liberal, adquirirá alguma coerência apenas se a proclamada neutralidade e a abstração forem tomadas como tentativas de ignorar que as leis (inclusive as constituições), os comandos jurisprudenciais e a dogmática estão sedimentados em argumentos impregnados de conteúdo moral e político, ou seja, argumentos fortemente ideológicos, em última instância. É apenas suposto o distanciamento entre o Direito, as leis e a sua origem ideológica. As manifestações estatais, inclusive o direito posto e as decisões judiciais, não estão destituídas de revestimentos políticos e ideológicos, na medida em que as normas jurídicas são produzidas a partir do intercâmbio entre as diferentes forças que protagonizam os *jogos de poder* que refletem as relações sociais. É nessa ótica que o processo de interpretação das normas deve considerar que “as palavras da lei não são unívocas, são plurívocas. O ‘elo’ (imanência) que ‘vinculava’ significante e significado está irremediavelmente perdido nos confins da viragem lingüística ocorrida no campo da filosofia [...] alterou-se radicalmente a noção de conhecimento como relação entre pessoas (sujeitos) e objetos, percebendo-se agora na relação entre pessoas (atores sociais) e proposições”⁷⁶.

⁷⁵ LEAL, Rogério Gesta. *O Estado-Juiz na democracia contemporânea: uma perspectiva procedimentalista*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 40.

⁷⁶ STRECK, Lenio Luiz. Op. cit. p. 92.

Ao cotejar esse entendimento com a (ainda) baixa efetividade das normas constitucionais no campo ambiental será necessário aceitar que o caráter principiológico de nossa Constituição Federal aponta para um sistema normativo cujo labor hermenêutico deve ir além da mera subsunção do caso a um preceito jurídico pré-determinado. Não se quer com esse argumento afastar a positividade jurídica de nosso ordenamento para que este sobreviva apenas da aplicação direta dos princípios constitucionais, o que seria absolutamente incongruente em uma sociedade jungida em função de uma Carta Constitucional que, embora escrita de forma extensa e bastante descritiva, requer complementação para ganhar concreção, o que ocorre mediante as leis de menor estatura e a interpretação das normas constitucionais de conteúdo aberto. A positividade do direito, quer dizer, sua expressão literal, constitui um elemento importante e indissociável no nosso modelo de organização social, desde que reconhecida e “explicada em sua gênese histórica, em sua dimensão simbólica e em sua influência na construção do futuro”⁷⁷.

Com efeito, a concreção dos mandamentos constitucionais relativos aos direitos fundamentais, dentre os quais está inserido o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, afasta qualquer possibilidade de ver a Constituição como um quadro esquemático de declamações filosóficas⁷⁸, ou seja, como um agrupamento de normas declarativas e programáticas que sempre dependerão da vontade do Executivo ou de legislação infraconstitucional ulterior para ganhar plena eficácia.

Não obstante o fato de esta investigação focar a atuação judicial em matéria ambiental, e não o debate específico sobre a implementação das políticas públicas delineadas na Carta Constitucional, é necessário esclarecer que os imperativos constitucionais serão vistos aqui como um corpo jurídico-político de natureza substantiva e vinculante em relação a todos os agentes sociais. É que a normatividade constitucional, como a melhor moldura jurídica de nosso pacto comunitário, cria obrigações cujos destinatários são tanto o Estado (em suas variadas vertentes organizacionais) quanto a sociedade. Nessa quadra, a substantivação da ordem normativa encerra a idéia de que o “Poder Judiciário (especialmente a justiça constitucional) deve assumir uma postura intervencionista,

⁷⁷ CORREA, Darcísio. Op. cit., p. 91.

⁷⁸ CAPPELLETTI, Mauro. Op. cit., p. 66.

longe da postura absenteísta, própria do modelo liberal-individualista-normativista que permeia a dogmática jurídica brasileira⁷⁹.

Convém reafirmar que a realização material dessa ordem constitucional cristalizada em princípios (políticos e jurídicos) - os quais não se confundem com as normas programáticas, se estas forem concebidas apenas como *expectativas frágeis de aplicação dos direitos*⁸⁰- não está adstrita à competência exclusiva da representação eletiva, pois os comprometimentos jurídicos derivados da Constituição produzem um liame entre os indivíduos-cidadãos, as instituições públicas e privadas e os seus respectivos agentes. A representação popular expressa pelo voto e consubstanciada nos poderes Legislativo e Executivo, apenas revela duas das frações estatais atadas ao ordenamento político-constitucional, mas, em momento algum, tal representatividade exaure o rol dos atores sociais⁸¹ encarregados de inocular a substantivação das normas constitucionais. É com apoio nesse pressuposto que o sistema da separação de poderes “atinge seu ápice em um modelo cujos representantes eleitos e os não-eleitos se relacionam institucionalmente de modo sinérgico, com a finalidade de projetar os direitos fundamentais no âmbito da sociedade”⁸².

Nessa linha, a regra relativa à separação dos poderes da República (Art. 2º da CF) deverá ser assimilada como uma idéia de instrumentalidade, ou seja, a divisão dos poderes comporta tão-somente um meio e não uma finalidade do Estado Democrático de Direito. Os objetivos centrais desse modelo estatal - e que estão a demandar concretização permanente - são aqueles inseridos no art. 1º da Carta Federal os quais guardam o arcabouço teleológico de uma comunidade fundada nos princípios da cidadania, do pluralismo democrático e da dignidade da pessoa humana, além da soberania e dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Por óbvio, os meios, se quer dizer, os elementos organizacionais e todas as ramificações do Estado, deverão operar direcionados para o alcance desses fundamentos de nossa comunidade republicana.

⁷⁹ STRECK, Lenio Luiz. Op. cit., p. 50.

⁸⁰ “Com efeito, de todas as normas constitucionais, a programática é indubitavelmente aquela que cuja fragilidade suscita dúvidas quanto à sua eficiência e juridicidade, servindo assim de pretexto cômodo à inobservância da Constituição”. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros. 2007, p. 245.

⁸¹ Acerca da inserção dos “novos” atores sociais nos embates judiciais, conferir: CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Os desafios do judiciário: um enquadramento teórico*. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Malheiros, 2005.

⁸² DIAS, Jean Carlos. *O controle judicial das políticas públicas*. São Paulo: Método. 2007, p.128.

Desta forma, o enfoque jurisdicional estará direcionado para a compreensão de um processo interpretativo dinâmico que vivifica a Constituição, de modo a torná-la “o resultado de sua interpretação, uma vez que uma coisa só é (algo, uma coisa) na medida em que é interpretada (porque compreendida ‘como’ algo). Numa palavra, do mesmo modo que o texto (constitucional) somente é um texto porque se refere a algo (portanto, em contexto), somente haverá uma ponte na medida que significada/vivenciada ‘como’ ponte”⁸³.

Ao observar a questão por essa perspectiva será razoável concluir que o Poder Judiciário – que é detentor de representação política funcional e não eletiva – não poderá atuar de forma inibida e aceitando formulações restritivas que reduzam o seu arco de intervenção, especialmente no que concerne à capacidade de (re)orientar a aplicação dos ditames jurídicos, constitucionalizando-os na medida em que afere os casos concretos. A competência operacional do Poder Judiciário não poderá ser coarctada sob qualquer pretexto, ainda que alguma apreciação judicante cause embaraços às pretensões desenvolvimentistas que, porventura, agridam exigências da normatividade ambiental, cujas premissas axiológicas estão situadas no texto constitucional. A atuação judicante, em tais casos, por envolver uma das garantias essenciais à cidadania (o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado) não se dará apenas a partir da mera subsunção, mas sim de uma postura eminentemente interpretativa e, por vezes, até mesmo com caráter intervencionista, sempre que necessário para assegurar o sistema de princípios constitucionais.

Acerca dessa modalidade de comportamento judicante será possível tratar mais adiante. Cabe assentar, por ora, que o perfil intervencionista da jurisdição rumará à aplicabilidade das normas jusambientais constitucionais, mesmo quando estas colidam com projetos oriundos de governos ou com interesses das grandes corporações econômicas. Em situações tais, o que estará em xeque será a manutenção da integridade do sistema constitucional e, nomeadamente, a parte relativa à defesa da ordem socioambiental.

Interessante esclarecer, no entanto, que as políticas públicas não se constituirão no objeto das intervenções judicantes, mas sim as opções administrativas ou legislativas que, a pretexto de executá-las, maculem ou a

⁸³ STRECK, Lenio Luiz. Op. cit. p. 302.

ameaçem direitos essenciais à comunidade. Portanto, uma vez judicializado um conflito socioambiental, os instrumentos hermenêuticos sediados em princípios constitucionais servirão de vislumbre para dirimir a ocorrência de colisões, como por exemplo, entre os interesses do desenvolvimento socioeconômico (quando definido como política pública) e a defesa do meio ambiente ecologicamente (estatuído como princípio jurídico constitucional).

É válido ressaltar há uma linha tênue que demarca o espaço político e a aplicação dos princípios constitucionais. CANOTILHO vê com reservas, e até mesmo com certo ceticismo, o panorama de crescimento das expectativas de concreção de direitos a partir do alargamento da constitucionalização da vida pública e das relações privadas. Afirma que uma constituição com perfil *dirigente* tende a colocar o Estado em uma instância superior e impositiva em relação à realidade social. Nesses termos, a Constituição passaria à condição de instrumento funcional do Estado, implicando em concentração de forças em detrimento da organização plural da sociedade. Porém, ressalta a importância da concreção dos princípios de maneira que “[...] uma concepção exclusivamente procedimental da Constituição não pode responder a questões básicas referidas, como as do valor e aplicação de princípios. A idéia que eu procuro transmitir é a de que os princípios ou são princípios materiais ou não são nada. Não são apenas esquemas de um regime qualquer, não esquemas de um proceder qualquer, não são esquemas de um processo qualquer, são verdadeiras dimensões materiais”⁸⁴.

CAPPELLETTI alerta para os riscos de uma atuação excessivamente intervencionista do Poder Judiciário, como guardião e controlador dos poderes políticos do Estado, pois, nesse formato, a jurisdição poderia resultar em autoritarismo, morosidade, gravosidade e inacessibilidade, tal como se deu em relação aos demais poderes estatais⁸⁵. Entretanto, o mesmo autor conclui que o sucesso de um sistema constitucional, tal como o norte-americano, por exemplo, exigirá um eficiente sistema de controles recíprocos, pois um modelo assim construído poderá “sem perigo para a liberdade, fazer coexistir um legislativo *forte* com um executivo *forte* e um judiciário *forte*”⁸⁶.

⁸⁴ CANOTILHO. José. Joaquim Gomes. *Canotilho e a Constituição Dirigente* – 2ª ed. Organizador Jacinto Nelson de Miranda Coutinho; participantes Agostinho Ramalho Marques Neto ... [et al.] – Rio de Janeiro: Renovar. 2005, p. 24.

⁸⁵ CAPPELLETTI. Mauro. Op. cit., p. 49.

⁸⁶ Idem. p. 54.

Importa assegurar que a efetividade dos princípios constitucionais não pretende edificar um *decisionismo judicial* ou um *ativismo* em sede de direitos fundamentais, com tendência para sufocar as esferas de atuação dos demais entes estatais e da sociedade civil. De modo algum será concebível que os demais órgãos do Estado e os componentes da sociedade civil organizada sejam solapados pela otimização extremada e voluntarista dos comandos judiciais, posto que tal pretensão converteria juízes e tribunais em legisladores casuístas e governantes por exceção.

Em termos de juridicidade ambiental essa questão ainda é ainda mais relevante, pois nesse ramo as decisões judiciais costumam enfrentar maiores complicações em face das complexidades técnicas e metajurídicas que ínsitas às demandas socioambientais e que repercutem não apenas na seara ambiental propriamente dita, mas, invariavelmente, também nos campos social e econômico. Assim, em que pese as freqüentes degradações ecológicas, a atuação jurisdicional não poderá promover o arbítrio e/ou um *judicialismo* inconseqüente, no afã de fazer do Judiciário a arena política definitiva ou uma espécie de “corregedor” do sistema jurídico ambiental.

Conforme como já anotado, não será razoável aceitar a concepção segundo a qual a representação política eleitoral, mediante ações na seara legislativa e administrativa, encerre participação da cidadania como a única via de acesso ao atendimento das demandas inerentes à garantia dos direitos fundamentais. A realidade sociopolítica de países economicamente emergentes no mundo global, mas com profundas desigualdades sociais, como é o caso do Brasil, sugere a urgência da efetividade de direitos fundamentais, inclusive como condição indeclinável para a manutenção do sistema de valores democráticos. Nesses termos, a realização do arcabouço jurídico de uma democracia participativa como a nossa, fundada no pluralismo político, não poderá prescindir de uma atuação judicial mais efetiva e criativa, o que dá ensejo à discussão sobre a legitimidade democrática da atuação dos juízes.

Ressalte-se, como premissa, que a proclamada otimização da atividade judicante importará em incremento do modelo democrático, porquanto será possível evitar uma indesejável concentração de poder nas esferas do Executivo e do Legislativo. No entanto, a idéia do deslocamento da resolução de conflitos das vias administrativas e legislativas para a seara judicial deverá ser recepcionada com moderação. A atuação do Poder Judiciário no processo de democratização,

desenhado institucionalmente a partir de 1988, surge em um panorama de complementaridade em relação à ação dos demais poderes constituídos; logo, não poderá jamais suprimi-los ou deformá-los.

A propósito, cumpre esclarecer quais as vias, os meios e os limites de uma atuação mais efetiva do Poder Judiciário; uma atuação que a um só tempo seja ativa e responsiva; assertiva e insubmissa, mas também que passe ao largo do totalitarismo que poderá conduzir a uma “tirania judicial”. Essa atuação, pois, sem degenerar para o imobilismo e a omissão do Poder Judiciário, deve estar comprometida em guardar atenção à estabilidade política refletida na partição dos poderes republicanos.

3.2 – A jurisdição e a substantivação dos princípios constitucionais

O debate até aqui proposto certamente poderia ensejar múltiplas abordagens, notadamente as conhecidas controvérsias entre *substancialistas* e *procedimentalistas* em torno da efetividade e da interpretação das normas jurídicas⁸⁷. No entanto, para os fins de inferência do atuar jurisdicional no campo da demandas socioambientais, interessa destacar o diálogo com a linha de pensamento desenvolvida por DWORKIN, especificamente ao se ocupar do processo de produção das decisões judiciais. Essa abordagem teórica, contudo, tem caráter propositalmente introdutório, pois se presta apenas a conectar uma perspectiva de atuação jurisdicional a partir de um *diálogo* com algumas idéias desse autor⁸⁸. Uma compreensão mais contundente acerca dos conceitos desenvolvidos pelo conhecido jusfilósofo exigiria referências bem mais amplas, incluindo as que o criticam. Isso não será efetuado aqui, pois desvirtuaria o enfoque proposto neste trabalho, que tende apenas a *tangenciar* as características de uma possível atuação judicial próxima, em alguns aspectos, da concepção do direito e de sua interpretação, conforme se acredita, sejam as idealizadas e defendidas por DWORKIN.

Esse autor endereça suas críticas às diferentes manifestações do positivismo jurídico por compreender que esta concepção do direito dá vazão a

⁸⁷ Para compreender sumariamente esse debate conferir CANOTILHO. José. J. Gomes. Rever ou romper com a Constituição dirigente? Defesa de um constitucionalismo moralmente reflexivo; conferir também resumo do tema em STRECK, Lenio Luiz. Op. cit. p. 33-60.

⁸⁸ As obras aqui tidas como referência são “Uma questão de Princípio” e “O Império do Direito”, publicadas no Brasil pela editora Martins Fontes em 2001 e 2003, respectivamente.

juízos notadamente discricionários, que ocorrem sempre quando a lógica positivista não encontra uma solução jurídica pré-determinada nos estritos termos da lei ou do costume; tais decisões, proferidas ao sabor de interpretações casuísticas, estariam evitadas de subjetivismo e discricionariedade.

Para DWORKIN, o papel do julgador é de extrema relevância na construção do direito porquanto “a estrutura do argumento judicial é tipicamente mais explícita, e o raciocínio judicial exerce influência sobre outras formas de discurso legal que não é totalmente recíproca”⁸⁹. Entretanto, o ato de fundamentação/justificação das decisões judiciais deve estar baseado não apenas na racionalidade do magistrado ao conformar um juízo de valor particular, mas, sobretudo nos *casos difíceis* - diga-se, quando a solução não for evidente - em um exercício interpretativo que considere a articulação dos fatos com os princípios inerentes a uma *moralidade pública* que seja capaz de condensar as idéias em curso na sociedade, proporcionando sua percepção pelos tribunais. Dessa forma, os elementos presentes nessa *moralidade pública* têm uma significação política e jurídica acentuada e que, no trabalho judicial, expressarão a “melhor interpretação possível da prática e do texto constitucionais [...] como um todo, e seu julgamento sobre qual é a melhor interpretação é sensível à grande complexidade das virtudes políticas subjacentes a essa questão” conforme acredita o juiz Hércules imaginado por DWORKIN⁹⁰.

Nessa perspectiva, a aplicação do direito deriva fundamentalmente de um conjunto de normas composto por regras e princípios. As primeiras terão sua validade aferida de acordo com o seu reconhecimento pelo restante do ordenamento jurídico. Quanto aos princípios, serão extraídos da práxis dos tribunais e do conjunto de regras jurídicas estabelecidas e, por isso, sua aplicação poderá ser gradativa, de acordo com o caso concreto. Assim, os princípios serão manejados para superar as exceções, para manter a coerência do direito e para evitar que eventos ulteriores vulnerem o funcionamento do sistema. Nessa quadra, subsistindo conflito entre regras, uma delas será afastada por ser considerada inválida e, no caso de colisão de princípios, sobejará um exercício de ponderação, a fim de que sobressaia aquele

⁸⁹ DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*; tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes. 2003, p. 19.

⁹⁰ Idem. p. 474.

que tiver maior consistência e correspondência diante do caso concreto, sem que isso resulte na invalidação dos demais, mas apenas em seu *afastamento temporário*.

Portanto, a sobrevivência e a atualidade dos princípios jurídicos dependerão de sua reconstrução interpretativa no interior do sistema jurídico. Essa reconstrução permanente corresponde à noção de *justificação do direito* e determina a continuidade dos padrões normativos de acordo com uma exigência de justiça, equidade ou de moralidade pública⁹¹. Nesse sistema de idéias, os juízes decidirão os “casos difíceis” – aqueles não solucionáveis por uma norma *prima facie* - com amparo em um conjunto coerente de princípios sobre os direitos e deveres pertinentes ao caso, considerando o conjunto de proposições tidas como estabelecidas e sempre na busca da melhor interpretação da estrutura política e da doutrina jurídica de sua comunidade⁹².

Por essa ótica, os comandos judiciais deverão vocalizar a ordem jurídica com apoio no direito posto, mas também em um conjunto de valores e premissas assentados no tecido social e que emanam, implicitamente ou expressamente, da Constituição. A criação judicial decorrente desse corpo valorativo espelhará, concomitantemente, a forma de pensar dos atores sociais e a perspectiva de continuidade da trajetória histórica da comunidade jurídica. A atuação judicial estará apoiada em paradigmas de direito formatados consensualmente e que são demonstráveis por proposições que não podem ser contestadas sem que eventual contrariedade sugira, em alguma medida, certa corrupção do seu sentido ou mesmo a sua ignorância⁹³. Isso implica na idéia de sedimentação da ordem jurídica vigente em razão de sua justificativa enquanto produto cultural em constante formação e revalidação.

Em nosso sistema jurisdicional, ante as ausências de uma enraizada tradição democrática e de um tribunal exclusivamente constitucional, a consolidação do direito proclamada por DWORKIN poderá ser a mais pertinente diante da matriz principiológica inserida em nossa Constituição Federal. O feixe de princípios e o conjunto de políticas constitucionais servirão de norte a ser perseguido pelos atores sociais e sua justificativa implicará na sua constante resignificação e atualização, em conformidade com os contextos histórico e social de nossa comunidade.

⁹¹ DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípio*, tradução Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes. 2003, p. 175-216.

⁹² DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*, p. 305.

⁹³ Idem, p. 110.

Impende considerar que a existência de princípios jurídicos no ordenamento jurídico não está adstrita à imanência do direito legislado, visto que este é um produto cultural e, portanto, construído dinamicamente. A influência dos princípios independe de sua enunciação prescritiva na legislação, porquanto mesmo que “não enunciados em nenhum texto de direito positivo, desempenham papel de importância definitiva no processo de aplicação do direito [de maneira que] é suficientemente expressiva a circunstância de que em um sistema ou ordenamento jurídico não será jamais integrado exclusivamente por regras. Nele se compõem, também, princípios jurídicos ou princípios de direito”⁹⁴. Saliente-se que a ascensão dos princípios, como normas dotadas de aplicabilidade direta, não significa a supressão ou o aviltamento das regras positivadas no ordenamento, na medida em que na maioria dos casos não há dúvidas sobre se como deve decidir, *seja por causa das normas vigentes pressupostas, seja por referência a enunciados da dogmática ou a precedente*⁹⁵. Afora isso, a simples constatação de que os princípios e as valorações assumem maior relevo na decisão judicial, não conduz à conclusão de que existe “um campo livre para convicções morais subjetivas do ou dos aplicadores do Direito. Tal conclusão só seria necessária se não existisse, em absoluto, nenhuma possibilidade de objetivar essas valorações”⁹⁶.

Portanto, a integridade de um ordenamento jurídico sediado em princípios depende fundamentalmente, segundo a compreensão de DWORKIN, de um saudável embate das idéias no âmbito dos tribunais e da dogmática, pois “o direito ganha em poder quando se mostra sensível às fricções e tensões de suas fontes intelectuais”⁹⁷. Por isso, o trabalho de interpretação na esfera judicial exigirá a formação de juízos de adequação; serão não somente juízos verificação dos fatos em relação a uma norma precisamente determinada, mas daqueles em relação aos princípios jurídicos que orientam as decisões judiciais, circunstância que tende a expor as concepções éticas e políticas dos julgadores, em cada manifestação que invoque os princípios jurídicos como seu fundamento e elemento determinante. A força dos princípios atuará como instrumento de justificação das decisões judiciais e tenderá a assumir, cada vez mais, um espaço destacado como norma substantiva e

⁹⁴ GRAU, Eros. *A ordem econômica na constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros. 2002, p. 81, 84.

⁹⁵ ALEXY, Robert. *Teoria da argumentação jurídica*; tradução Zilda Hutchinson Schild Silva. São Paulo. Landy Editora. 2005, p. 39.

⁹⁶ Idem. p. 40.

⁹⁷ DWORKIN, Ronald. *O império do direito*, p. 111.

passível de aplicação direta. Conseqüentemente, a atividade judicial consistirá em uma relação dialógica entre os intervenientes dos debates em sede jurisdicional, os quais estarão, necessariamente, ancorados em valores sociais e nas interpretações dogmáticas (não exclusivamente jurídicas), conformando o exercício da *moralidade pública*.

Ao aceitar a discussão das idéias que estão imbricadas no ambiente comunitário - e que serão mediadas pelo processo judicial - o Poder Judiciário não atuará de modo solitário e desconectado das locuções exteriores. É indispensável que sua compreensão, em questões complexas, esteja em consonância com o histórico sócio-jurídico da comunidade para a qual se dirige. Assim concebido, o *processo decisional* não será o resultado de uma atitude discricionária do julgador, conquanto a decisão em si esteja circunscrita formalmente aos julgadores. Estes, contudo, não decidirão apenas em conformidade com sua percepção individual do sistema jurídico. O *isolamento judicial* resultaria em um temerário exercício de interpretação voluntarista tendente ao arbítrio e, conseqüentemente, à perda da legitimidade democrática da decisão por falta de conexão entre esta e as vocalizações dos demais atores sociais, os quais são, a um só tempo, os seus destinatários e os agentes comprometidos com os princípios constitucionais, cuja guarda e efetividade compete (de modo particular, mas não exclusivo) aos órgãos judicantes.

Em sua compreensão do direito como integridade, DWORKIN também combate o ativismo judicial ao sustentar que os juízes, ordinariamente, deverão se abster de proclamar decisões que resultem em intrusões administrativas ou na esfera estritamente política, o que seria justificável apenas em *circunstâncias extremamente especiais e conturbadas* para a garantia do cumprimento dos direitos constitucionais⁹⁸. Reafirma que os juízes devem respeitar o argumento legislativo sempre que a questão em disputa envolver a formulação de políticas e não a realização de princípios jurídicos. Por essa razão, resta rechaçado o ativismo judicante, o qual, ao impingir mandamentos casuísticos, não guarda o devido comprometimento com a Constituição por destoar da atividade jurisdicional.

Nesse contexto, interessa consignar que por vezes são sutis as diferenças entre as políticas, ou diretrizes de ordem genérica (as quais deverão ser

⁹⁸ Refere o autor em sua análise sobre a decisão do *caso Brow*, in *O império do direito*, p. 467.

preservadas do raio de ação das decisões judiciais) e os princípios que devem ancorar as manifestações judicantes. GRAU sintetiza pedagogicamente as duas categorias ao assinalar que, em DWORKIN:

As *diretrizes* são pautas que estabelecem objetivos a serem alcançados, geralmente referidos a algum aspecto econômico, político ou social (ainda que – observa – alguns objetivos sejam negativos, na medida em que definem que determinados aspectos presentes devem ser protegidos contra alterações diversas). Denomina *princípios*, por um lado, as pautas que devem ser observadas não porque viabilizem ou assegurem a busca de determinadas situações econômicas, políticas ou sociais que sejam tidas como convenientes, mas sim porque a sua observância corresponde a um imperativo de justiça, de honestidade ou de outra dimensão moral⁹⁹.

Observa-se, assim, que quanto à inserção jurisdicional na formulação de políticas, DWORKIN apresenta solução moderada. Acredita que os direitos e os deveres não se esgotam nos termos restritos das decisões das autoridades e instituições políticas porque os membros da comunidade detêm direitos - e também guardam deveres - para além da percepção estritamente política. Ademais, ao interpretar o direito a partir dos princípios, a ordem democrática deve ser protegida de qualquer interpretação que a torne vulnerável, visto que o princípio democrático é, destacadamente, um dos princípios mais fortes da comunidade. No entanto, para a integridade do sistema jurídico, quando o debate estiver restrito às questões precipuamente políticas e não de princípios, o julgador deverá evitar a substituição do legislador, caso este apresente melhores condições de satisfazer os interesses comunitários¹⁰⁰.

Nesse ponto convém uma observação. No tocante à incursão judicial na esfera política, a tese afirmada por DWORKIN merece ser temperada em vista da substantivação dos direitos e garantias constitucionais. É que a política (e aqui se trata especialmente das políticas públicas) e os princípios jurídicos (com destaque para os princípios constitucionais) não constituem categorias explicativas estanques e, por isso, nem sempre poderão ser facilmente identificáveis, dada sua interpenetração recíproca e natureza ambivalente. É, por exemplo, o que sucede com a idéia de *desenvolvimento sustentável* a qual, a um só tempo, encerra a noção de uma política pública de feição economicista e um princípio genérico de direito ambiental, conforme registrado no Capítulo II. GRAU fornece interessante exemplo

⁹⁹ GRAU, Eros Roberto. Op. cit., p 92.

¹⁰⁰ DWORKIN. *Ronald. Império do Direito*, p. 475-476.

acerca dessa particularidade ao observar que, no art. 1º, III da CF, a dignidade da pessoa humana aparece como princípio e, no art. 170, *caput*, em formato de diretriz (“assegurar a todos uma existência digna”)¹⁰¹. Por conseguinte, a interpretação de políticas e princípios, em tais casos, reclamará a observância ao contexto.

Em uma comunidade sedimentada em princípios jurídicos, até mesmo por conta da natureza aberta desses institutos, sempre expostos à ressignificação, certamente em várias ocasiões subsistem dificuldades para distinguir quando haverá incursão do direito na esfera da política e quando esta infringirá um princípio jurídico inalienável e insubstituível em dada circunstância, por ser fundamental à integridade da comunidade democrática. Afinal, é a existência dessa comunidade que justifica tanto a existência das políticas eleitas quanto os princípios jurídicos que as asseguram, mas que também servem para balizar seu comportamento político. Daí a relativa complexidade de qualquer definição que busque apartar inteiramente a interpenetração entre princípios jurídicos e políticas públicas, pois ambos decorrem da mesma matriz constitucional.

É importante registrar que dentre as atribuições judicantes não constam, sob qualquer hipótese, a formulação ou a execução de políticas públicas. O direito, enquanto conjunto normativo formal, é fruto direto das percepções daquilo que sucede na órbita social, no mundo dos fatos. Em sua formulação, sofre os influxos das demandas políticas; no entanto, ao mesmo tempo, cuida para que estas sejam realizadas escorreitamente – por representarem uma expressão idealizada dos anseios da coletividade. A efetividade do direito, portanto, consistirá em fazer valer o que está delineado como política pública, a partir da matriz constitucional. Assim, o direito tende assegurar em abstrato (e as decisões judiciais a fazer atuar no mundo real) o significado normativo das políticas públicas para que estas estejam sempre em harmonia com os princípios do ordenamento jurídico.

Não obstante as ressalvas, o corte teórico proposto por DWORKIN será significativo e bastante útil para a análise da jurisdição ambiental à luz dos princípios jurídicos. Conforme indicado no Capítulo II, no caso brasileiro, a construção do direito ambiental tem sua base principiológica inserida, de forma mais contundente, no Art. 225 da Constituição Federal. De seu turno, o feixe de princípios ambientais que dimanam dessa norma está em conexão com o ideário seminal de nosso

¹⁰¹ GRAU, Eros Roberto. Op. cit. p. 95.

ordenamento jurídico, previsto nos incisos I e II do art. 1º da Carta Federal (relativos à cidadania e à dignidade da pessoa humana). Assim, embora seja esparsa a normatividade ambiental – visto que está disseminada, além da própria Carta Federal, em várias leis ordinárias federais, estaduais, municipais, decretos, resoluções administrativas etc. - o núcleo jurídico-político que deve orientar a sua interpretação está inserto nos princípios constitucionais e deles não poderá se afastar.

A legitimidade da intervenção jurisdicional somente poderá ser alcançada em meio à discussão sobre o conteúdo dos princípios e dos valores constitucionais, os quais dão suporte à *moralidade pública* proclamada por DWORKIN por refletirem comandos de um interesse geral tido como pressuposto. Com base nessa discussão, será viável conceber o Poder Judiciário como um dos agentes encarregados da tarefa de plasmar socialmente, em cada decisão, o conteúdo de nossa Constituição, aproximando suas proposições normativas e os *bens da vida*. Percebido por este ângulo, o Poder Jurisdicional assume a função de balancear o sistema político em situações concretas e, com isso, mitigar a notável ascendência e o gigantismo político do Poder Executivo que são exercidos, em geral, com a complacência do Poder Legislativo.

Neste contexto, uma jurisdição fundada na plasticidade dos princípios de ordem constitucional tornará, ainda mais, indeclinável a necessidade da fundamentação das decisões judiciais. Em tais circunstâncias, os julgadores enfrentarão obstáculos bem mais acentuados do que sucede em casos ordinários, pois terão de agir com maior discernimento e acuidade, não apenas em relação às questões fáticas e estritamente regradas, mas, sobretudo, acerca das normas constitucionais impregnadas de valores e princípios.

Esse desafio será permanente para os julgadores em sede ambiental, tal como, de resto, se dá em relação às questões relativas à defesa dos direitos fundamentais. A discussão sobre o atual estágio de preparação do Poder Judiciário (ou eventual falta dela) para o enfrentamento desses impasses, sob nenhuma condição poderá desacreditar a legitimidade dos órgãos judiciais, porquanto o que estará em xeque será o comprometimento desses órgãos com a eficácia do ordenamento jurídico-político da Constituição Federal, na qualidade de entes indissociáveis da estrutura do Estado Democrático de Direito.

A utilidade prática dos princípios jurídicos na resolução dos chamados “casos difíceis”, tal como concebida por DWORKIN, obviamente não está isenta de controvérsias e objeções. Conforme pré-falado, não estão em debate neste texto as possíveis lacunas ou mesmo os equívocos da teoria do *direito como integridade* defendida por esse autor. Cabe reconhecer que DWORKIN, de fato, carrega a crença (por vezes demasiada) de que a atividade judicial poderá, sempre e necessariamente, espelhar a melhor interpretação dos princípios fundantes da ordem comunitária. Essa percepção é, no mínimo, passível de contestações. É que, por constituir, representar e refletir um sistema estatal relativamente fechado entre suas personagens (juízes, advogados, Ministério Público etc.), as decisões judiciais estarão constantemente expostas a padecer de legitimidade política e jurídica se não observarem, com extrema acuidade, o que sucede no entorno dos tribunais, ou seja, na vida *extramuros* onde se desenvolvem as relações intersubjetivas que estão em permanente colidência.

A jurisdição deverá observar a relação dialética entre as diversas colidências (interesse público X interesse privado; propriedade privada X função social; desenvolvimento econômico X proteção ambiental etc.) que, ao final, resultarão nos consensos (não na unanimidade) que refletirão o campo fértil para a aplicação dos princípios jurídicos. Os embates entre os diversos contrastes servirão, assim, para a filtragem e a depuração dos valores sociais que conformam a moralidade pública a qual, no caso brasileiro, necessariamente, deve atentar para os princípios e direitos fundamentais de nossa comunidade e que estão encartados na Constitucional Federal.

Um Poder Judiciário *auto-sustentável* – diga-se, afastado dos demais agentes sociais - poderá resultar na burocratização daquilo que ele próprio declarar como sendo a opinião *pública dominante* e a *vontade coletiva* ou, por outras palavras, a moralidade pública decorrente da Constituição Federal. Nesse contexto, ganha evidência a expressão habermasiana da *colonização do mundo vida pelo sistema político*. Em tal processo “o direito que deveria garantir a reprodução espontânea de uma esfera pública ativa através dos direitos fundamentais, e que deveria garantir a formação democrática da legislação, acaba servindo de meio para que os sistemas projetem seus limites sobre o mundo da vida, colonizando-o”¹⁰².

¹⁰² SAAVEDRA, Giovanni Agostini. *Jurisdição e democracia: uma análise a partir das teorias de Jürgen Habermas, Robert Alexy, Ronald Dworkin e Niklas Luhmann*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006, p. 152.

Portanto, a coerência da idéia de que a ordem constitucional e seus princípios refletem os anseios comunitários mais atuais, depende, em certa medida, de debates jurisdicionais apoiados em provocações e interesses voltados ao aprimoramento do conjunto de valores constitucionalmente demarcados. O texto da Constituição Federal não encerra todos os debates, mas não impede que, com base nele, sejam suscitados inúmeros questionamentos. Um bom exemplo desse tipo de debate é a recente discussão sobre os direitos patrimoniais decorrentes das relações homoafetivas. É que, embora não previstas expressamente no texto da Constituição Federal, essas relações intersubjetivas sugerem uma candente discussão no âmbito do Poder Judiciário, fundamentalmente, com suporte nos princípios da *igualdade* e da *dignidade a pessoa humana*¹⁰³.

A qualidade dos debates no círculo jurisdicional está vinculada aos elementos que forem apresentados como norteadores da decisão judicial. Convém reconhecer, entretanto, que existem limitações temáticas e operacionais nas atuações judicantes, pois, por óbvio, juízes e tribunais não propõem demandas e nem poderão inovar nas que lhes forem apresentadas. Ordinariamente, apreciam apenas nos marcos daquilo que lhes for proposto.

No entanto, no campo ambiental raramente as demandas judiciais estão amparadas apenas no seu enorme universo de regramentos. Em geral, ao menos um dos vários princípios específicos do direito ambiental (*precaução, prevenção, poluidor-pagador* etc.) é apresentado discursivamente no cerne dos debates judicantes ou neles estão implicitamente inseridos. Tal como sucede em outros ramos do direito, nem todos os princípios jurídicos de defesa ambiental são demonstráveis de forma expressa e literal na Constituição Federal, embora dela decorram¹⁰⁴. Esses princípios transportam uma carga de valores que, não raras

¹⁰³

Decisão recente do Superior Tribunal de Justiça admitiu a possibilidade jurídica do pedido de reconhecimento de união estável entre homossexuais. Assim, o mérito do pedido deverá ser analisado pela primeira instância, que irá prosseguir no julgamento anteriormente extinto sem julgamento de mérito, diante do entendimento da impossibilidade do pedido. Dois dos ministros não reconheciam a possibilidade do pedido por entender que a Constituição Federal e o Código Civil só consideram união estável a relação entre homem e mulher com objetivo de formar entidade familiar. REsp 820.475-RJ, Rel. originário Min. Antônio de Pádua Ribeiro, Rel. para acórdão Min. Luís Felipe Salomão, julgado em 2/9/2008.

¹⁰⁴O conceito de princípios gerais do direito, aqui utilizado, compreende “toda norma jurídica, enquanto considerada como determinante de uma ou de muitas outras subordinadas, que a pressupõem, desenvolvendo e especificando ulteriormente o preceito em direções mais particulares (menos gerais), das quais determinam, e portanto resumem, potencialmente, o conteúdo: sejam, pois, estas efetivamente postas, sejam, ao contrário, apenas dedutíveis do respectivo princípio geral que as contém”. CRISAFULLI. La costituzione e le sue disposizioni di principio. Apud: BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros. 2007, p. 257.

vezes, recebem conteúdo fora do espectro puramente formal. São conduzidos ao debate, em variadas ocasiões, a partir de legítimas postulações advindas dos mais diversos atores sociais (Ministério Público, ONGs, associações etc.) em um exercício saudável de pluralidade jurídica. No domínio judicante, essas reivindicações valorativas serão apenas reconhecidas como coerentes (ou não) e passíveis de aplicação em um caso concreto, circunstância que, uma vez confirmada, as *justificará* juridicamente.

É certo que a abordagem dos princípios jurídicos em matéria ambiental não está apartada das análises realizadas em relação aos demais ramos do direito e dos obstáculos de ordem fática encontrados em cada situação. Cabe ressaltar as observações de MORATO & AYALA quando asseguram, com acerto, que o direito ambiental não poderá subestimar dois tipos de problemas: os das *condições de organização e procedimento de ordem jurídica* e os do *alcance do poder de vinculação da atividade regulatória do ambiente*. Assim, estes autores propõem a fixação de uma *função objetiva dos princípios*, os quais deverão ser apreendidos não apenas *em termos de valores absolutos de precedência, mas em torno de suas condições e possibilidades de atuação nas potenciais relações de colisão*¹⁰⁵.

Nessa linha de raciocínio, resta coerente a idéia, aqui postulada, segundo a qual será possível encontrar em uma pauta de princípios jurídicos o campo fértil para a justificação das decisões judiciais, as quais expressarão a um só tempo, tanto a ordem jurídica vigente quanto a garantia de sua ulterioridade, em convivência harmônica com a Carta Constitucional. Disso não resultará uma invasão da jurisdição em outras esferas estatais assim como também não inibirá a capacidade de atuação dos diversos agentes sociais. O eventual *gigantismo* do Poder Judiciário, derivado de uma suposta excessiva constitucionalização das relações sociais, (embora esta seja possível, em tese) certamente será rechaçado e contido pela atuação dos demais entes sociais e agentes políticos na dinâmica dos conflitos sociopolíticos, no intercâmbio de idéias que sempre acarretam e em uma seqüência de resoluções nos casos judicializados.

No caso da sociedade brasileira, a legitimidade democrática do Poder Judiciário, em sede de direitos difusos, não consistirá no simples alargamento de entes processuais aptos a postular nos tribunais e tampouco no elenco de

¹⁰⁵ LEITE, José Rubens Morato & AYALA, Patrick de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2004, p. 69.

instrumentos procedimentais disponíveis. A representação dos interesses coletivos e difusos já conta com um leque bastante expressivo de legitimados (pessoas jurídicas de direito público interno, Ministério Público, associações, Ongs, além dos cidadãos individualmente considerados) e há vários institutos processuais que, formalmente, permitem acesso ao Poder Judiciário (ação popular, ação civil pública, mandado de segurança coletivo etc.). A legitimidade democrática do Poder Judiciário estará confirmada, no entanto, sempre que suas decisões guardarem correspondência com os princípios constitucionais que congregam o cerne de nossa comunidade.

Ademais, a autenticidade da decisão judicial somente estará manifesta quando a resposta jurisdicional for eficaz, o que significa que deve ser prestada em tempo hábil, pois, em grande parte dos casos, notadamente em sede ambiental, a mora processual provoca a derrota jurídica do meio ambiente ecologicamente equilibrado (e obviamente também a sua derrota, no mundo dos fatos), circunstância que afronta a substantivação desse princípio-mor de nosso modelo constitucional.

CAPÍTULO IV

A JURISDIÇÃO E OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

4.1 – A aplicação da norma ambiental em casos emblemáticos

O objeto desta sindicância consiste na análise do comportamento jurisdicional diante de alguns casos tidos como de alta ou média conflituosidade socioambiental, assim considerados por envolverem a agudização do dilema entre o desenvolvimento socioeconômico e a proteção jurídica do meio ambiente. Essas questões judicializadas são aqui rotuladas como *casos emblemáticos* em atenção ao seu significado para a aferição dos contrastes entre as normas jusambientais e as noções de desenvolvimento – por vezes antagônicas - projetadas e introduzidas na Amazônia, mais especificamente no Estado do Pará.

Acredita-se que há um forte simbolismo no entorno desses questionamentos judiciais, os quais poderão proporcionar um denso debate sócio-jurídico, visto que servem ou podem servir de *amostragem* dos conflitos socioambientais ainda em curso no âmbito jurisdicional. No plano da jurisdição, o debate se refere à valoração entre as necessidades de bem-estar material da presente geração – o que implica no crescente uso de recursos naturais - e os cuidados com a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as futuras gerações humanas – o que reclama a efetividade das normas de proteção do ambiente.

4.2 – Os casos emblemáticos

As análises a seguir não incidem sobre todas as manifestações judiciais dos envolvidos (as partes) em cada processo. O objetivo não é “resolver” ou “sentenciar” cada um dos casos e nem mesmo exaurir todos os argumentos jurídicos ou todos os aspectos fáticos relacionados pelas partes. Cuida-se apenas de promover algumas reflexões jurídicas a partir das decisões proferidas, as quais, nesta proposta, conformam a matriz das observações realizadas. Por isso, foram apenas contextualizados os problemas, alinhavados os pedidos iniciais e resumidas as decisões dos magistrados em cada caso. As decisões foram analisadas

independentemente de tipo e/ou do órgão julgador, ou seja, o objeto deste estudo recai tanto sobre decisões individuais quanto coletivas, proferidas em diferentes graus de jurisdição, em sede provisória (liminares, antecipação dos efeitos da sentença ou revogação destas) e definitiva (sentenças ou acórdãos com ou sem apreciação do mérito da demanda).

Convém esclarecer que os processos analisados se encontram em diferentes estágios (fases processuais) e que nenhum deles obteve decisão de mérito irrecorrível (sentenças ou acórdãos das apelações *transitados em julgado*). Isso significa, na prática, que o *rumo* de cada processo poderá ser diferente no futuro comparativamente ao que foi verificado até o encerramento das pesquisas em setembro de 2008. Porém, essa circunstância não afetará as análises, porquanto o que mais interessa neste trabalho é o teor de cada uma das manifestações judiciais e os resultados práticos que elas promoveram até então.

A questão central, por conseguinte, é compreender que o Poder Judiciário pode (e deve) ser interpelado no tocante à contribuição que presta para a defesa dos bens ambientais. As inferências em torno dos *casos emblemáticos*, por certo, não responderão a todos os questionamentos necessários e suficientes para compreender a problemática socioambiental no Pará, mas poderão induzir ao debate e à reflexão sobre a atuação jurisdicional e a proteção jurídica do meio ambiente.

4.3 – Porto da Cargill: navegar é preciso, mas viver também é preciso

4.3.1 – O contexto e o impasse a ser apreciado

Denominada inicialmente de Aldeia dos Tapajós, Santarém foi fundada em 1.661 e é uma das mais antigas cidades do norte Brasil. Está situada às margens do Rio Tapajós, na mesorregião do Baixo Amazonas e tem cerca de 270 mil habitantes. Sua localização é estratégica do ponto de vista econômico, pois serve de entreposto para o escoamento da soja, tanto a oriunda do Mato Grosso quanto da incipiente produção em desenvolvimento no oeste do território paraense.

É sabido que o crescimento da demanda pela soja no mercado internacional, em meados da década de 1990, valorizou de forma excepcional esse tipo de grão e, conseqüentemente, tornou mais atrativo o seu cultivo. No Brasil, em

decorrência do esgotamento das terras tradicionalmente cultivadas nas regiões centro e sul, aquele fato provocou a busca incessante por novas áreas de plantio. Assim, a Amazônia e sua vastidão de terras apareceram, uma vez mais em nossa história, como a fronteira agrícola a ser conquistada - tal como ao tempo dos governos militares. Esta é a sinopse da inserção da cultura da soja no oeste paraense.

Os defensores da sojicultura argumentam que há grandes possibilidades de sucesso dessa empreitada, mediante o plantio de espécies adaptáveis à região. A soja, afirmam os sojicultores, poderia ser produzida em grande escala em algumas partes do solo amazônico, dentre as quais, a região no entorno de Santarém, notadamente em áreas que já estivessem desmatadas. Posteriormente, os produtos agrícolas ali cultivados, e mais os que viessem do Mato Grosso, seriam embarcados a partir do porto daquela cidade.

É nesse cenário que a edificação do terminal graneleiro da empresa estadunidense Cargill¹⁰⁶, naquele município, acarretou transtornos até hoje não resolvidos e que dão azo a uma variada gama de reflexões sócio-jurídicas, fundamentalmente sobre a importância do prévio Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para a concreção do *princípio da precaução* em matéria ambiental.

Do ponto de vista socioambiental, a peleja reúne, em uma banda, os interesses da União, do Estado do Pará, da empresa Cargill e da Companhia Docas do Pará, além, obviamente, dos produtores de soja instalados na região. O seu argumento-força, em síntese, consiste na idéia segundo a qual a introdução do agronegócio¹⁰⁷, principalmente com a sojicultura, incrementaria a economia regional e, conseqüentemente, também os índices de desenvolvimento humano, pela geração e distribuição de riquezas em sua área de abrangência.

Em outro campo, estão os movimentos ambientalistas com grande destaque para a ONG Greenpeace. Seus aliados são a Igreja Católica e alguns

¹⁰⁶ Com sede em Mineápolis, nos Estados Unidos, a Cargill é uma fornecedora internacional de produtos e serviços para os setores agrícola, alimentício e de gerenciamento de risco. A empresa possui cerca de 158 mil funcionários distribuídos em 66 países (24 mil no Brasil), nos cinco continentes. Apesar de ter um grande leque de atividades a principal área de atuação da empresa é o comércio internacional de grãos. Em 2007 sua receita líquida foi da ordem de R\$12,7 bilhões. Disponível em: <http://www.relatorioanualcargill.com.br/2007/>.

¹⁰⁷ Será aqui adotado o conceito de agronegócio como “a soma total das operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas, das operações de produção nas unidades agrícolas, do armazenamento, processamento e distribuição dos produtos agrícolas e itens produzidos a partir deles”. DAVIS, Jonh. H., GOLDBERG, Ray. A. A concept of agribusiness. Division of research. Graduate School of Business Administration. Boston: Harvard University, 1957, apud Sólton Araújo. Marketing no Agronegócio. Disponível em: http://www.cegente.com.br/upload/palestras/arq_3.pdf, acesso em 29.09.2008.

segmentos de populações tradicionais da região. Os ideais políticos e jurídicos destes atores sociais estão plasmados na postura jurisdicional adotada pelo Ministério Público Federal - MPF. Em seus argumentos, não ignoram as possíveis (ou supostas) vantagens que a atividade dos sojicultores pode carrear, mas advertem para a necessidade de que sejam redobrados os cuidados com a preservação dos bens socioambientais, no caso de obras de relevante impacto (como o terminal portuário), mesmo quando tais empreendimentos têm como mote a realização do desenvolvimento econômico.

A questão fática mais abrangente, portanto, diz respeito à intensidade e ao crescimento do agronegócio naquela região, notados a partir da década de 1990. Para isso, seria imprescindível a construção de uma estrutura portuária adequada em Santarém, apta a viabilizar o escoamento da produção de grãos. O antigo porto da cidade, bastante acanhado, não comportaria o volume de carga previsto para embarque tanto dos produtos locais, quanto (e principalmente) da produção oriunda do Mato Grosso.

Para os produtores de soja e os organismos governamentais, o empreendimento portuário é de vital importância para a confirmação do agronegócio como uma perspectiva viável para alavancar os índices sócio-econômicos regionais. Ocorre que a área do porto da Cargill não pertence à empresa, pois encerra uma modalidade de cessão temporária de bem público, mediante arrendamento de longo prazo (25 anos, prorrogáveis por igual período). A propriedade pertence à União, representada pela CDP – Companhia Docas do Pará, empresa responsável pela administração portuária neste estado.

Sucedeu que, mesmo antes de iniciadas as obras, houve a impugnação judicial do procedimento de licitação para o arrendamento das áreas do porto. O Ministério Público Federal alegou que, antes da deliberação sobre os contratos de arrendamento, deveria ser promovido o Estudo de Impacto Ambiental - EIA a fim de que fossem analisados os danos que seriam causados pelas futuras obras. As apreciações deveriam incidir sobre os possíveis impactos no ambiente natural e nos sítios arqueológicos que seriam afetados pela construção do porto, bem como, deveriam ser apresentadas as medidas mitigadoras. Apesar desse questionamento, o procedimento administrativo da licitação foi concluído e o empreendimento edificado integralmente pela empresa vencedora do certame,

embora com suporte em decisões judiciais provisórias, ou seja, em liminares que deram a sustentação jurídica para a continuidade das obras.

A empresa estadunidense alegou que investiu cerca de US\$26 milhões naquele empreendimento. Em 2003, o terminal graneleiro começou a operar e, verdadeiramente, se constituiu em um importante instrumento para o escoamento da produção destinada à exportação, pois, desde então, a Cargill passou a embarcar por ali, anualmente, milhares de toneladas de grãos, especialmente para a Europa¹⁰⁸.

Com efeito, a eventual paralisação das atividades do porto seria muito mais sentida pelos produtores do Mato Grosso. Segundo a Cargill, apenas 5% dos grãos ali embarcados são produzidos em Santarém e em seu entorno e somente cerca de 10% da área plantada naquele município são destinados para a sojicultura, já que as culturas mais significativas no local ainda são o milho e o arroz¹⁰⁹.

Estima-se que o fechamento do porto não reduziria tanto as plantações de soja em Santarém, mas tão-somente serviria para conter o crescimento das áreas plantadas e a devastação de florestas virgens. Por outro lado, ao perder a opção de transporte mais atraente do ponto vista econômico, os produtores de soja do Mato Grosso teriam de escoá-la pelos portos de Santos/SP, Rio Grande/RS e Paranaguá/PR, circunstância que aumentaria consideravelmente os custos da produção em razão da maior distância entre os locais de plantio e de embarque.

Essas situações, certamente, acarretariam fortes reflexos na economia do oeste paraense, na medida em que as demais atividades produtivas das localidades atingidas (especialmente em Santarém) tenderiam a sofrer com a redução dos ativos financeiros em circulação. Portanto, é razoável imaginar que os setores do comércio e dos serviços seriam diretamente afetados com o eventual malogro da sojicultura¹¹⁰.

¹⁰⁸ O terminal portuário da Cargill em Santarém exportou em 2003, ano de sua inauguração, cerca de 430 mil toneladas, sendo 103 mil toneladas de milho e 327 mil toneladas de soja, através de 11 navios vindos da Bélgica, França, Japão, México e Polônia. Vale destacar que das 430 mil toneladas recebidas, 16 mil foram produzidas na região de Santarém. A soja mato-grossense chega a Santarém em comboios formados por barcaças com uma média de 2.500 toneladas cada. Fonte: <http://www.cargill.com.br>. Acesso em 04.09.2008.

¹⁰⁹ Idem.

¹¹⁰ De acordo com o estudo denominado Análise de Cenários da Economia Agrícola do Município de Santarém “o setor primário da economia local teve fundamental importância nos resultados do PIB municipal, passando de 28,5%, em 2002 para 33% em 2003, justificado pelos investimentos maciços na agricultura mecanizada (arroz, milho e feijão) e principalmente aos voltados para o mercado externo (soja, sorgo e milheto)”. Disponível em <http://www.santarem.pa.gov.br/conteúdo>. Acesso em 04.09.2008.

Interessa assinalar que a economia de Santarém não atravessava seu melhor momento, até o início da produção de soja no final da década de 1990. Faltavam-lhe perspectivas para investimentos de longo alcance e que pudessem estimular um novo “círculo virtuoso” de crescimento econômico, uma vez que o seu último ciclo econômico, da exploração e comercialização de ouro, já estava suplantado. Assim, a possibilidade de inserção do agronegócio, mediante a produção extensiva da soja, em princípio, passou a ser bem recepcionada por parcela considerável da sociedade local, especialmente a partir da suposição dos benefícios diretos e indiretos que esse tipo de atividade poderia engendrar¹¹¹.

Objetivamente, o impulso que a atividade sojeira e a construção do porto promoveram naquela região serviu para alimentar a busca dos produtores por novas terras, valorizando-as sobremaneira. Esse fenômeno, para o Ministério Público Federal, proporcionou a intensa *grilagem* de terras¹¹² e, por óbvio, a ampliação do desmatamento de florestas nativas. Entretanto, segundo a entidade sindical dos produtores rurais¹¹³, a área plantada às proximidades de Santarém alcançou 80.000ha, mas foi reduzida para a 35.000ha, dos quais 17.000ha com o cultivo de soja. Essa redução foi creditada à exigência da própria Cargill de somente adquirir a soja de produtores com terras legalizadas.

Quanto aos aspectos ambientais propriamente ditos, alegaram as organizações ambientalistas e o MPF que, dentre os danos diretos provocados pela edificação do porto, estariam o desaparecimento da praia de Vera Paz e o aterramento de um sítio arqueológico, ambos situados na zona urbana de Santarém. Disseram, também, que as atividades da sojicultura estimularam, ainda mais, a prática das queimadas e do desmatamento desordenado, resultando em alterações climáticas na região, das quais seriam bons exemplos a ocorrência de fenômenos naturais incomuns, como a maior seca e a maior enchente já vistas em Santarém no período compreendido entre 2005 a 2007.

¹¹¹ Segmentos da sociedade local (Prefeito, Vice-Prefeito, Presidente da Câmara de Vereadores e representantes de associações de classe) foram recebidos pelo juiz que sentenciou o Proc. 1999.39.02.000567-7 para demonstrar apoio à edificação do terminal graneleiro, fato que foi devidamente relatado na sentença.

¹¹² Para os fins aqui perseguidos, interessa apenas consignar que *grilagem* se trata da apropriação de terras públicas de forma fraudulenta e, muitas vezes, violenta, mediante a qual a propriedade imobiliária é indevida e ilegalmente reconhecida pelos registros imobiliários, conferindo aparência de legitimidade ao falso título do imóvel.

¹¹³ Declaração do presidente do Sindicato dos Produtores Rurais de Santarém, Adinor Batista, em 26.03.2007 ao sítio ECO, disponível em: <http://www.oeco.com.br/index.php/reportagens/37-reportagens/1903>.

Os opositores da sojicultura afirmam, ainda, que o recrudescimento dos conflitos agrários entre as comunidades locais e os grileiros deixará como resíduo não somente as marcas da violência física, mas também a perda do modo de vida tradicional do caboclo amazônico.

Conclui-se, portanto, que existe um feixe de questões que devem ser sopesadas para melhor contextualização da contenda jurisdicional.

4.3.2 – A sustentação jurídica dos pleitos

O Ministério Público Federal, via Procuradoria Regional da República, moveu em 1999 a primeira de duas ações civis que deram início ao litígio judicial. No Processo nº 1999.39.02.000567-7, o MPF pretendeu obstruir o procedimento licitatório, então em andamento, que tinha por escopo o arrendamento de quatro áreas do Porto de Santarém por vinte e cinco anos, prorrogáveis por igual período. A cessão se destinaria à exploração comercial e à implantação do terminal de granéis e vegetais sólidos. Nas áreas arrendadas, a empresa vencedora construiria instalações para a movimentação, armazenagem e beneficiamento de carga, além de outros serviços acessórios.

Argumentou o MPF que os editais de licitação padeciam de nulidade por omissão, pois entendia que, antes mesmo da licitação, seria imprescindível a realização do EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental para que fossem dimensionadas as implicações derivadas das futuras edificações na área do porto. O MPF ressaltou, especialmente, que, por sua localização em perímetro urbano, as obras provocariam danos ao ambiente nos seus aspectos natural, paisagístico e histórico. Notadamente, seriam afetadas as praias de Vera Paz (a mais popular da cidade) e da SUDAM; igualmente, seriam perdidos sítios arqueológicos existentes na área. Por isso, defendeu a realização do EIA/RIMA, antes que fosse promovida a licitação dos contratos de arrendamento.

A arguição jurídico-normativa teve suporte nos artigos 23, VI, 170, VI e 225, VI da Constituição Federal, também nos artigos 3º, I e 10 da Lei 6.938/81 e nos artigos 7º da Lei 8.666/93 e 4º, §1º da Lei 8.630/93. Para o MPF essas normas, quando compreendidas em conjunto, exigem a prévia realização de estudos específicos para identificar ou antever impactos ambientais e para apontar as possíveis medidas mitigadoras. Tais estudos seriam essenciais – verdadeiras

condicionantes - para a formalização contratual, visto que o arrendamento do porto resultaria na realização de obras de considerável impacto.

Além dos fatores urbanísticos e culturais, outros aspectos também mereceriam estudos tais como a temperatura, a qualidade do ar, o assoreamento, as partículas da armazenagem da soja e os transtornos às áreas circunvizinhas.

No pólo passivo da ação figurou a Companhia Docas do Pará, pois a União nada requereu, embora tenha sido intimada para integrar a lide na qualidade de litisconsorte.

Em 17.06.1999, seis dias depois de ajuizada a ação, a tutela antecipada foi deferida. Na ocasião, foi determinada a suspensão das licitações que estavam em andamento. As razões invocadas pelo magistrado tiveram assento no contraste entre a previsão do art. 225 da Constituição Federal e a *“política do desenvolvimento a qualquer preço [...] indiferente aos efeitos gravíssimos desse modelo de crescimento econômico”*¹¹⁴. Consta da decisão, que a empresa estatal estaria agindo com a mesma incúria que outros setores governamentais, os quais seriam os responsáveis *“pelo atual estágio de degradação ambiental e pela causação de danos irreversíveis ao patrimônio histórico e cultural de algumas cidades brasileiras, estabelecendo um quadro paisagístico caótico, como é o caso público da bela Capital paraense, totalmente fechada em sua visão para o rio, pela omissão criminosa dos agentes públicos no passado, o que tem consumido esforços nunca antes vistos pelo Poder Público, para abrir pequenas frestas nas construções monstruosas que circundam o espaço urbano”*¹¹⁵.

Contudo, essa tutela antecipada perdeu seu efeito prático por força da liminar deferida em 07.07.1999 pelo TRF da 1ª Região, em sede de agravo (nº 1999.01.00.081279-0). Nos termos da decisão liminar de segunda instância, não seria razoável exigir a realização prévia do EIA/RIMA porque a licitação não implicaria, necessariamente, na realização do empreendimento.

Ao julgar o mérito, em 02.08.1999, o juízo de primeira instância considerou improcedente o pedido e revogou de forma expressa a tutela de urgência deferida. Consigne-se que tal decisão não foi proferida pelo mesmo magistrado que deliberou a favor da tutela antecipada. Na sentença consta que o dispositivo inserido na Lei

¹¹⁴ Proc. nº 1999.39.02.000567-7. Tutela antecipada. Juiz Edison Messias de Almeida. Vara Única da Subseção Judiciária de Santarém.

¹¹⁵ Idem.

dos Portos, ao tornar a realização prévia do EIA/RIMA uma condição para a formatação do contrato de arrendamento, foi mais radical que a legislação ambiental ordinária e a própria Constituição Federal, pois *“desbordou de suas finalidades e se imiscuiu em tema exaustivamente tratado na lei 6.938/81”*¹¹⁶. Para o magistrado, *“o §1º do art. 4º, da Lei dos Portos, ferindo as regras específicas ao licenciamento ambiental que em nenhum momento equiparou a assinatura do contrato à sua efetiva execução [...] fere um dos princípios constitucionais implícitos que regem a Administração Pública – o da razoabilidade”*¹¹⁷.

Da decisão meritória foi interposto embargos de declaração. Na deliberação sobre os embargos ficou esclarecido que a desnecessidade de realizar os estudos prévios se referia apenas ao procedimento de licitação e não para as futuras edificações no porto. A decisão deu ensejo às apelações interpostas pelas partes. A Companhia Docas do Pará – CDP também aforou outro agravo (nº 1999.01.00.059475-9) e obteve efeito suspensivo em relação à parte da sentença que exigia a realização de estudos antes da edificação.

O julgamento da apelação do MPF ocorreu em 21.03.2007 - quase oito anos depois da sentença - e os seus fundamentos serão tratados mais adiante. Em suma, o acórdão foi no sentido da desnecessidade do EIA/RIMA como condição prévia para realização da licitação do arrendamento das áreas do porto. Com isso, foram afastados definitivamente quaisquer resquícios da tutela antecipada deferida por ocasião da apreciação dos embargos de declaração em primeira instância.

Como o mundo dos fatos e os bens da vida não trafegam com a mesma velocidade dos processos, a empresa Cargill, vencedora da licitação, antes mesmo da decisão definitiva do Tribunal Regional Federal sobre as apelações, iniciou os trabalhos de edificação nas áreas arrendadas. Assim agiu com apoio na autorização concedida pela SECTAM – Secretaria Estadual de Tecnologia e Meio Ambiente, órgão estadual encarregado do licenciamento ambiental¹¹⁸.

A circunstância acima motivou o Ministério Público Federal a aforar, em 17.01.2000, a segunda ação civil pública (nº 2000.39.02.000141-0). A pretensão já não era obstruir a licitação, visto que, apoiado em decisões liminares, o

¹¹⁶ Proc. nº 1999.39.02.000567-7. Sentença. Juiz Marcelo Dolzany da Costa. Vara Única da Subseção Judiciária de Santarém.

¹¹⁷ Idem.

¹¹⁸ Ao tempo dos fatos a pasta de meio ambiente era denominada de SETCAM - Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Pará. A partir de janeiro de 2007, passou a pasta ser denominada de SEMA – Secretaria Estadual de Meio Ambiente.

procedimento administrativo foi concluído. O objetivo do MPF, então, se voltou para a cassação do alvará concedido pela SECTAM para implantação de um dique provisório no Lote 04 do Porto da Companhia Docas do Pará – CDP. Também foi pleiteado que a SECTAM se abstinhasse de expedir qualquer alvará ou licença ambiental para obras naquele o porto.

Segundo o MPF, a empresa Cargill, mediante a atuação da DTA Consultoria SCL, obteve junto ao órgão estadual a autorização para a edificação de um dique com 580 metros lineares. A justificativa para o deferimento da autorização foi de que aquela obra não traria qualquer prejuízo ao meio ambiente. No entanto, para o autor, houve omissão acerca da existência de um sítio arqueológico naquela área, do qual a CDP tinha conhecimento desde o tempo do processo que questionou o arrendamento. O MPF também argumentou que o ato administrativo impugnado não observou as cautelas legais relativamente à prévia elaboração do estudo de impacto ambiental e do seu respectivo relatório, a serem submetidos à aprovação pelo órgão estadual competente e pelo IBAMA.

Em resumo, requereu o MPF que fosse impedida qualquer obra na área arrendada, antes de aprovado o EIA/RIMA. Postulou o salvamento da parte do sítio arqueológico que ainda não estivesse degradada (o que seria efetuado às expensas dos réus) e a condenação ao pagamento de indenização pecuniária pela destruição total e irreversível de amplas extensões do tal sítio.

Figuraram no pólo passivo o Estado do Pará, a Cargill e a União. Em 20.01.2000, foi deferida parcialmente a tutela antecipada, sendo determinada a suspensão da efetividade do alvará de autorização concedido pela SECTAM. Também foi determinado que o órgão estadual se abstinhasse *“da expedição de qualquer outro alvará de autorização para a realização de quaisquer outras obras potencialmente causadoras da degradação ao meio ambiente da área do Porto de Santarém, sem que seja efetivada a competente aprovação do EIA/RIMA, demonstrando a viabilidade ambiental do projeto”*¹¹⁹.

A tutela de urgência foi objetada por dois agravos (nº 2000.01.00.009030-4/PA e nº 2000.01.00.019713-1/PA) interpostos pela Cargill e pelo Estado do Pará, respectivamente, os quais obtiveram o efeito suspensivo da decisão inicial. No

¹¹⁹ Proc. nº 2000.39.02.000141-0. Tutela antecipada. Juiz Dimis da Costa Braga. Vara única da Subseção Judiciária de Santarém.

entanto, ao apreciar o mérito, a Sexta Turma do TRF 1ª Região negou-lhes provimento e manteve a decisão agravada.

Convém assinalar que a União defendeu, ainda em primeiro grau, a incidência da perda de objeto da ação em razão de já estarem concluídas as obras do porto e também por este já estar em pleno funcionamento. Todavia, essa alegação foi afastada taxativamente, pois o magistrado fez constar da sentença que *“não existe fato consumado. Tudo o que se fez até o momento - do início das obras ao início das atividades - se deu em caráter liminar. É provisório e a lide ainda não terminou justamente porque o MPF pede muito mais que paralisação de uma obra. Pede a submissão de qualquer atividade portuária à elaboração de estudos ambientais. Se, em princípio, tais estudos haveriam de ser anteriores à construção, a verdade é que o interesse em estudos de impacto permanece, mesmo não sendo prévios, uma vez que não há notícia de cessação das situações que gerariam os potenciais danos alegados pelo MPF”*¹²⁰.

No mérito, o pedido foi julgado parcialmente procedente, em 18.05.2004. Não foi determinada a paralisação imediata das atividades da empresa como pretendia o autor; no entanto, a Cargill e o Estado do Pará foram condenados a concluir, em até 180 dias do trânsito em julgado da decisão, o EIA/RIMA. Foram também condenados a recompor qualquer dano eventualmente comprovado, decorrente das operações de instalação e funcionamento irregular do terminal graneleiro. Dessa decisão as partes recorreram, mediante a interposição de embargos de declaração e, posteriormente, de apelação.

4.3.3 – As razões das decisões judiciais em sede recursal

As apelações da primeira ação civil pública foram julgadas em 21.03.2007, pela Quinta Turma do TRF da 1ª Região. O Relator enfatizou claramente que a interpretação dada pelo MPF foi equivocada, pois *“não está realmente em julgamento se é necessário ou não efetivar o EIA/RIMA, como parece ter mal entendido o MPF de 1º grau. A lide, bem percebida na sentença e no parecer do MPF em 2º grau limita-se à discussão de QUANDO o EIA/RIMA deve ser exigido”*¹²¹.

¹²⁰ Proc. nº 2000.39.02.000141-0. Sentença. Vara única da Subseção Judiciária de Santarém.

¹²¹ Apelação Cível. 2000.01.00.013140-2. 5ª Turma TRF-1ª Região. Voto. Rel. Juiz Federal Cesar Augusto Bearn (convocado).

De acordo com os fundamentos do acórdão, os editais de licitação para o arrendamento de áreas do porto descreveram a necessidade do licenciamento prévio *“para implantação dos projetos, sendo que tal licenciamento incluiu obrigatoriamente, entre suas fases, a realização do EIA/RIMA. Assim, não se está decidindo aqui e nem é necessário decidir se é ou não impositiva a realização do EIA/RIMA. A questão é outra, é saber se o estudo ambiental pode ser feito no momento indicado pelos editais, ou seja, para obter o licenciamento ambiental antes de implantar o projeto OU se, como quer o MPF de 1º grau, este estudo deve preceder a própria licitação do arrendamento da área no porto”*¹²².

Ao final, por unanimidade, o colegiado concluiu, tal como na sentença, que o contrato de arrendamento não se constitui em uma atividade potencialmente poluidora. Para o Relator, a pretensão do MPF era manifestamente desarrazoada. Acaso atendida, poderia colocar em *“risco a própria proteção ambiental almejada, já que se estará fazendo um estudo falho, um estudo essencialmente viciado, posto que construído sobre hipóteses, sem se ter o específico e preciso projeto pretendido pela empresa que vencer a licitação do arrendamento da área”*. Enfim, a forma de utilização do bem arrendado não converteria *“a licitação do contrato de arrendamento em licitação de obra ou serviço de engenharia”*¹²³.

Porém, vale repisar, o mundo dos fatos (os bens da vida) e o dos processos não caminham no mesmo passo. Assim, antes do julgamento dos recursos contra a segunda ação civil pública, o Ministério Público Federal peticionou ao Relator informando-lhe acerca do descumprimento da decisão liminarmente deferida em primeiro grau, e posteriormente confirmada em sede de agravo. Argüiu que, não obstante a determinação em sentido contrário, a Cargill descumpriu a ordem judicial, sob a alegação de que os recursos de apelação foram recebidos nos efeitos devolutivo e suspensivo e, com isso, a decisão inicial teria perdido a sua eficácia. No mesmo sentido foi a compreensão da SECTAM, tanto que outorgou Licença de Operação (LO), a qual, posteriormente foi reiterada e renovada.

O Relator, de posse das informações do MPF, reafirmou a sustação dos efeitos do alvará concedido pela SECTAM, bem como de outras licenças e/ou autorizações visando à exploração de atividades portuárias pela referida empresa. Na mesma oportunidade, determinou a suspensão de *“toda e qualquer atividade*

¹²² Idem.

¹²³ Ibidem.

*desenvolvida no porto da Cidade de Santarém/PA [...] até a efetiva conclusão e apresentação do Estudo e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA, bem assim, de seu regular licenciamento ambiental, pelos órgãos competentes (IBAMA e SECTAM/PA), sob pena de multa pecuniária*¹²⁴. Contudo, os efeitos desta decisão acima foram sobrestados, em 11.04.2007, por conta da tutela de urgência concedida em mandado de segurança impetrado pela Cargill¹²⁵.

A segunda ação civil pública foi julgada pelo TRF da 1ª Região em 23.04.2007. A Sexta Turma, por maioria, rejeitou a questão de ordem suscitada pelo Ministério Público Federal quanto aos efeitos em que foram recebidos os apelos. No mérito, por unanimidade, negou provimento às apelações da União e da Cargill; também por maioria, deu parcial provimento ao apelo do Estado do Pará.

Ao apreciar a questão meritória, o Relator destacou que o juiz sentenciante deveria ter recebido os recursos apenas em seu efeito devolutivo, na medida em que já haviam sido rejeitados os recursos que desafiaram a tutela antecipada deferida no início do processo. Os efeitos daquela decisão já estavam restaurados integralmente e, assim, não haveria motivos para que as apelações fossem recebidas também em seu efeito suspensivo. A seguir, analisou diversas passagens da sentença com minudência e destacou algumas delas, dentre as quais aquela na qual o juiz prolator assinalou que *“Não é importante se saber se o dique pode ou não ser feito sem EIA. Não importa definir se o impacto será grande (significativo) ou pouco relevante. Não há interesse em se saber se a autorização provisória para o dique (fl. 19) é constitucional ou legal. O que realmente interessa é que a lei manda que seja feito o EIA e não qualquer outro tipo de estudo. O contrato de arrendamento nem poderia ter sido celebrado sem prévio EIA. Ao celebrá-lo, as partes contratantes descumpriram a lei nº 8.630/93*¹²⁶.

Ressaltou o Relator, entretanto, que a incorreta aplicação dos princípios processuais em matéria ambiental pode ocasionar a inutilidade do provimento judicial, mesmo quando a decisão for supostamente favorável à proteção do meio ambiente. Literalmente, disse que lamentava que *“alguns ilustres colegas magistrados não visualizam isto ainda, tanto que o nobre juiz de 1ª instância, no*

¹²⁴ Apelação Cível Nº 2000.39.02.000141-0/PA. 6ª Turma TRF-1ª Região. Despacho. Rel. Desembargador Federal Souza Prudente.

¹²⁵ Mandado de Segurança nº 2007.01.00.010746-8/PA. Corte Especial do TRF 1ª Região. Rel. Desembargador Federal Carlos Fernando Mathias.

¹²⁶ Apelação Cível Nº 2000.39.02.000141-0/PA. 6ª Turma TRF-1ª Região. Voto. Rel. Desembargador Federal Souza Prudente.

*caso, determinou a realização de um EIA ou de um EPIA (Estudo Prévio de Impacto Ambiental), após o trânsito em julgado da sentença. Isto é um paradoxo. Como é possível falar-se em **estudo prévio** após o trânsito em julgado? O meio ambiente já estaria terrivelmente agredido, violentado, destruído, desertificado, como já sinalizam as provas fotográficas, aqui, juntadas, nos autos”¹²⁷.*

Na seqüência, afirmou que em decorrência da inabilidade judicial no trato das questões ambientais, a empresa Cargill levou a termo as edificações no Porto – com a expressa conivência do Estado do Pará - e, agindo assim, não apenas feriu o ordenamento constitucional e à legislação ambiental, mas *“agrediu flagrantemente a autoridade deste Tribunal, descumprindo o acórdão que lhe impôs a realização de um Estudo Prévio de Impacto Ambiental, não realizado até hoje”¹²⁸.*

Coerente com os fundamentos de seu voto, o Relator negou as apelações interpostas pela Cargill e pela União, no que foi acompanhado pelos demais integrantes da 6ª Turma. Entretanto, o colegiado deu provimento parcial à apelação do Estado do Pará para afastar a sua responsabilidade pela realização do EIA/RIMA, entendendo (corretamente) que o poder público não realiza Estudo Prévio de Impacto Ambiental, pois este cabe ao empreendedor. Conclusivamente, foi determinada a paralisação da atividade no porto graneleiro, no que se refere à atuação da Cargill, até a efetiva realização do EIA/RIMA, a ser guiado pelo regramento da Resolução nº 237/97 do CONAMA e sob a fiscalização do IBAMA.

4.3.4 – Os efeitos da atuação jurisdicional

A Cargill e o Ministério Público Federal protagonizam uma cizânia judicial que envolve uma intrincada rede de ações e recursos em trâmite na Seção Judiciária do Pará e no Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Além dos processos que foram aqui relatados de forma panorâmica, o MPF também ajuizou na Subseção Judiciária de Santarém uma ação de atentado (nº 2003.39.02.001733-3) para que fossem paralisadas as obras do porto. De seu turno, a Cargill para defender a continuidade das obras e, depois que foram concluídas, o funcionamento do porto, ajuizou mandados de segurança em Santarém e perante o TRF da 1ª Região (nº 2007.000139-8, nº 2007.01.00.010746-8/PA e nº 2004.01.00.056199-2/PA).

¹²⁷ Idem.

¹²⁸ Ibidem.

O terminal graneleiro chegou a ser interditado em 24 de março de 2007, ocasião em que o IBAMA (com o apoio da Polícia Federal) cerrou as portas do estabelecimento por determinação do Desembargador Federal Souza Prudente. Porém, tal situação durou pouco tempo, pois logo em seguida a Cargill obteve a sustação da decisão em um mandado de segurança apreciado no TRF da 1ª Região (nº 2007.01.00.010746-8/PA). Desde então o empreendimento não sofreu mais qualquer tipo de embargo, judicial ou administrativo, e opera com normalidade.

De resto, todos os demais processos perderam sua importância diante da decisão proferida no julgamento das apelações em 24.04.2007, relativas à segunda ação civil pública (2000.39.02.000141-0). Contudo, o acórdão somente foi publicado em 18.10.2007, o que tornou ainda mais demorada a efetividade da prestação jurisdicional, de vez que ainda foram interpostos embargos de declaração cujas decisões não foram publicadas.

Quanto aos impactos ambientais, efetivamente, a construção do porto causou o desaparecimento da praia de Vera Paz, consoante alertou do Ministério Público Federal desde 1999. Além disso, há dados que associam o crescimento das áreas desmatadas em florestas nativas ao incremento da agricultura intensiva em Santarém e nos municípios vizinhos, a partir da primeira metade deste decênio¹²⁹.

Vale registrar que, em julho de 2006, a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE) e a Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (ANEC) e suas empresas associadas (dentre elas a Cargill) firmaram um acordo de não comercializarem soja proveniente de novas áreas desmatadas no Bioma Amazônia. O objetivo do acordo é fomentar a regularização das propriedades rurais em vista de sua adequação às regras ambientais. Esse pacto foi denominado de “Moratória da Soja” e contou com o apoio de algumas entidades da sociedade civil, dentre as quais o *Greenpeace*, a WWF Brasil e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santarém que se prontificaram a integrar o Grupo de Trabalho da Soja (GTS) para acompanhar o cumprimento do acordo, mediante o mapeamento e o monitoramento de áreas plantadas, cujos relatórios estão disponíveis ao público¹³⁰.

Depois da última decisão do Tribunal Regional Federal, a Cargill anunciou, em janeiro de 2008, a contratação da empresa de consultoria CPEA – Consultoria

¹²⁹ Conf. COHENCA, Daniel. *A expansão da fronteira agrícola e sua relação com o desmatamento detectado em imagens Landsat TM e ETM+ na região norte da BR-163. Pará entre os anos de 1999 a 2004*. Monografia. Especialização. Santarém: Universidade Federal de Lavras. 2005.

¹³⁰ No sítio na internet: www.abiove.com.br/ss_relatoriouso_br.html.

Paulista de Estudos Ambientais Ltda. para desenvolver o Estudo de Impacto Ambiental e, posteriormente, apresentar o Relatório de Impacto ao Meio Ambiente do terminal portuário de Santarém¹³¹. A mesma empresa já havia realizado, em 2001, o Plano de Controle Ambiental – PCA do empreendimento portuário, um trabalho bem menos complexo que o EIA/RIMA, mas que foi utilizado pela Cargill para obter os licenciamentos para a construção e operação do terminal graneleiro.

4.3.5 - As dimensões da atuação jurisdicional

Esta contenda possui um acentuado simbolismo para aqueles que guardam algum tipo de interesse na proteção jurídica do meio ambiente, e por vários motivos. Além da mora processual, o panorama delineado indica que muitos fatores condicionaram o atuar jurisdicional, dentre os quais, as excessivas possibilidades (quase infinitas) de recursos e de ações judiciais aptas a tratar da mesma temática, as discrepantes interpretações das normas jurídicas e a forte influência do argumento econômico sobre as decisões. Estas variáveis se conformaram no complexo conjunto de decisões judiciais que, ao final, não fortaleceu a integridade do ordenamento jurídico.

Para os fins desta inferência, o aspecto de maior realce diz respeito à relação entre os comandos jurisdicionais e o efetivo cumprimento da norma ambiental. De ordinário, quando se faz qualquer menção ao “Porto da Cargill em Santarém”, a primeira lembrança que vem a lume (quase imediatamente) é que a jurisdição decidiu de uma forma, porém, no mundo dos fatos, as coisas aconteceram de maneira oposta. Essa referência aponta no sentido da óbvia fragilidade dos enunciados jurisdicionais em casos de larga conflituosidade ambiental.

Em ocasiões tais, a jurisdição parece caminhar em uma espécie de *terreno escorregadio*, quer dizer, um território ambíguo no qual a sua força, por ser desafiada com insistente freqüência, costuma não funcionar como deveria. Nos dois processos apreciados, as incongruências freqüentemente tomaram conta do cenário jurídico. No primeiro feito (nº 1999.39.02.000567-7) a questão mais incisiva se refere à interpretação das normas específicas de proteção ambiental. No segundo

¹³¹ Disponível em www.cargil.com.br. Acesso em 13.05.2008.

processo (nº 2000.39.02.000141-0), o maior embaraço incide na interpretação das normas processuais em relação à proteção ambiental.

Desde o primeiro processo a coerência interna do discurso jurisdicional esteve ameaçada. As sucessivas decisões resultaram em perplexidade e contradição. A antecipação dos efeitos da sentença deferida pelo juiz, suspendendo o procedimento de licitação para o arrendamento do Porto de Santarém, durou menos de um mês. A vida prematura da primeira decisão se converteu em uma marca (ou seria uma macha?) que, desde então, passou a caracterizar todas as demais decisões pronunciadas, fossem elas de natureza interlocutória ou de caráter meritório, ou seja, todas as liminares, as antecipações de tutela, os acórdãos e sentenças assumiram o mesmo perfil - carregaram as insígnias da precariedade, da incerteza e da temporariedade. No entanto, à exceção do primeiro despacho, o seu resultado prático foi sempre no sentido de negar o pedido do autor.

O ponto crucial daquela ação consiste na interpretação que foi dada ao §1º do art. 4º da Lei 8.630/93, denominada Lei dos Portos. É nesse campo que as inconformidades e inconsistências jurídicas estão largamente manifestas. A literalidade do dispositivo interpretado possui dicção inconfundível quando prescreve que a **celebração do contrato e a autorização a que se referem os incisos I e II [arrendamento e terminal de uso privativo] deste artigo devem ser precedidas de consulta à autoridade aduaneira e ao poder público municipal e de aprovação do Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA)**. Como se vê, a norma é expressa ao exigir o RIMA, o qual, é fato sabido, só existe como resultado de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA), pois é o relatório conclusivo deste estudo. Diversamente entendeu o magistrado de primeiro grau na sentença (esta em contradição com a tutela antecipada), pois assinalou que a legislação dos portos não poderia se arvorar a dizer algo que nem a Constituição Federal e nem as legislações ambientais disseram. Na linguagem do juiz, a regra inserida no §1º do art. 4º da Lei dos Portos “*desbordou de suas finalidades e se imiscuiu em tema exaustivamente tratado na lei 6.938/81*”. De resto, os julgadores da Quinta Turma do TRF da 1ª Região, ao apreciarem as apelações interpostas, assimilaram que, durante o procedimento de licitação, não seria cabível sequer a discussão sobre a exigência do EIA/RIMA.

A questão prática é que, ao “liberar” a realização do EIA/RIMA, mesmo que não o tenha feito de forma direta, o atuar jurisdicional permitiu a formatação do

contrato de arrendamento entre a Cargill e a Companhia Docas do Pará – CDP apenas com suporte em um Plano de Controle Ambiental – PCA, que foi aceito pelo órgão licenciador. A regra de proteção ao meio ambiente foi desconsiderada acintosamente. Em verdade, o contrato de arrendamento sequer poderia ter sido assinado, como bem observou a sentença da segunda ação civil pública comentada, pois “*Ao celebrá-lo, as partes contratantes descumpriram a lei nº 8.630/93*”. Conclusão: a celebração do contrato arrefeceu a medida de proteção ambiental e o *princípio da precaução* foi atirado nas águas límpidas do rio Tapajós, de onde partiu para o mar dos institutos jurídicos ignorados.

Com efeito, um conceito jurídico incontroverso quanto ao seu conteúdo e forma, como é o EIA/RIMA, foi *trasladado* para o mundo dos fatos como se fosse um simples Plano de Controle Ambiental - PCA. Com base nessa idéia, esse segundo instrumento (que também faz parte da legislação ambiental, mas não se confunde com o EIA/RIMA, que é mais complexo e dispendioso) foi utilizado pela empreendedora para obter as licenças para construir e operar. A sentença da primeira ação civil pública, portanto, contribuiu para tornar inócuo o preceito protetivo complementar da legislação ordinária, o que propiciou o licenciamento da obra sem a realização do EIA/RIMA.

Um dos argumentos do magistrado sentenciante foi que a lei ordinária exorbitou ao inserir no ordenamento uma exigência que nem a Constituição Federal e nem a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente se encarregaram de cuidar. Esta interpretação, contudo, é deveras restritiva sob a ótica da proteção ambiental. É certo que a Carta Constitucional, por conter demasiados dispositivos é tida como prolixa – provavelmente por refletir o perfil comportamental da maioria dos brasileiros -; ainda assim, ela jamais poderá dar conta de tudo, de todas as circunstâncias da vida, dado o seu o forte teor principiológico e suas normas polissêmicas. Por isso, a Constituição Federal será permanentemente secundada, ou melhor, suplementada pela legislação infraconstitucional e que, em sede ambiental, existe em profusão na forma de leis, decretos, resoluções etc.

Cabe nesta passagem referir, conforme anotado no Capítulo II, que as disposições constitucionais, no que tange à garantia de direitos fundamentais, se ajustam com o regramento infraconstitucional de maneira a permitir uma coexistência normativa que, ao final, emprestará maior efetividade aos direitos essenciais definidos na Carta Constitucional. Assim, o fato de uma regra de explícita

proteção ambiental não estar inserida no texto constitucional, mas dispersa em uma legislação ordinária, não afastará o seu acolhimento como norma de defesa do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado¹³².

Neste quadro, uma interpretação sistêmica da norma constitucional¹³³, em momento algum, excluirá a possibilidade da legislação ordinária instituir medidas de precaução no que se refere à proteção do meio ambiente, principalmente se esta precaução estiver inserida em uma lei que trata especificamente da regulação de uma atividade econômica que, como neste caso, é a lei do regime jurídico da exploração dos portos e das instalações portuárias. Evidentemente, essa lei não descurou ao instituir um regramento próprio para sanar ou mitigar os eventuais impactos que as atividades portuárias ordinariamente causam ao meio ambiente. Trata-se, pois, de uma regra de caráter complementar, comparativamente à previsão do art. 225 do Texto Constitucional e à Lei 6.938/81. Por ser complementar, a regra da legislação ordinária não contradiz e nem desafia a Constituição Federal, ao contrário, existe para se integrar às demais regras protetivas.

O certo é que, no afã de buscar uma interpretação com base na *razoabilidade*, a jurisdição encolheu a proteção ambiental, reduziu a sua eficácia sem qualquer justificativa aparente, salvo para desembaraçar a execução do empreendimento econômico e reduzir o seu custo.

De outra perspectiva, na segunda ação civil pública, o grande imbróglio se refere à exeqüibilidade da decisão judicial. Isto é, a autoridade de uma decisão consistente e refletida, muitas vezes, durará apenas átimo, pois logo poderá ser suplantada por outra decisão que, a seu turno, não estará integralmente inserida no debate jurídico, por cuidar apenas de aspectos secundários ou superficiais do processo. Todavia, não raro, o segundo tipo de decisão tem vida longa e causa efeitos jurídicos e práticos desastrosos.

A decisão proferida em 20.01.2000, que deferiu a suspensão do alvará concedido pela SECTAM para a realização das obras no Porto de Santarém, por exemplo, também trilhou por um *terreno escorregadio*. Essa decisão, em forma de tutela antecipada, foi processualmente combatida à exaustão, mas foi confirmada pelo julgamento dos agravos que a contestaram e também na sentença de mérito.

¹³² Conf. Capítulo II, item 2.3.3

¹³³ “Tendo em vista que uma lei faz parte de um sistema compreensivo mais vasto, o direito como um todo, deve ser interpretada de modo a conferir, em princípio, maior coerência a esse sistema”. DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*; tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes. 2003, p. 25.

De sorte que, em mais de uma oportunidade, diferentes magistrados refletidamente reconheceram o seu acerto. No entanto, o despacho de recebimento dos recursos de apelação conferiu efeito suspensivo à sentença e, inadvertidamente, também à decisão inicial. Na prática, um simples despacho valeu bem mais do que o acórdão e a tutela antecipada, embora estas decisões tivessem maior consistência jurídica, se não por outro motivo, ao menos pela obrigatoriedade de sua fundamentação.

Essa incerteza quanto ao efeito prático das decisões judiciais é típica de um sistema processual intrincado e complexo como o nosso, no qual quem pode se insurgir não se detém a desafiar - repetida e incansavelmente - um comando judicial que lhe seja desfavorável e, registre-se, para exercer o seu inconformismo sempre encontrará uma porta aberta nas normas processuais. E terá ainda mais espaços quando o magistrado não atentar para o “fechamento” dos oportunismos processuais. Este aspecto da demanda foi notado com clarividência pelo Relator do acórdão que apreciou as apelações na segunda ação civil pública. A sua fala foi incisiva ao advertir para a necessidade da efetiva tutela ambiental no âmbito processual, pois *“O que se deseja evidenciar é que o juiz tem o dever de interpretar a legislação processual à luz dos valores da Constituição Federal. Como esse dever gera o de pensar o procedimento em conformidade com as necessidades do direito material e da realidade social, é imprescindível ao juiz compreender as tutelas devidas ao direito material e perceber as diversas necessidades da vida das pessoas”*.¹³⁴

Conquanto bem fundamentada em relação ao mérito do pedido, a sentença de primeiro grau, no tange à sua exequibilidade, *patinou* no perigoso terreno das incongruências processuais e afetou o direito material perseguido pelo Ministério Público Federal, ou seja, a concreta proteção do meio ambiente. Ao recepcionar os recursos de apelação com o efeito suspensivo e, mais, ao remeter a realização do EIA/RIMA para 180 dias depois do trânsito em julgado da sentença, o magistrado concorreu, mesmo sem desejar, para afastar a efetividade da proteção jurídica do meio ambiente. No fundo, a questão ambiental não atingiu sua plenitude material, pois foi tratada como apenas mais uma questão civil ou administrativa. Não custa recordar que a sentença foi proferida em 18.05.2004 e, mais quatro anos depois, ainda não transitou em julgado.

¹³⁴ Apelação Cível Nº 2000.39.02.000141-0/PA. 6ª Turma TRF-1ª Região. Voto. Rel. Desembargador Federal Souza Prudente.

Neste ponto, cabe a observação de MARINONI, ao se referir à obrigação que o juiz tem de empregar a técnica processual idônea à tutela do direito material, ressaltando que “O encontro da técnica processual adequada exige a interpretação da norma processual de acordo com o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva”¹³⁵. Nessa linha, se o direito ao meio ambiente saudável é um direito fundamental, conforme defendido no Capítulo II, então a esmerada aplicação da regra processual deve, indissociavelmente, ter em conta que esse comando normativo (o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e, portanto, saudável) requer aplicabilidade imediata, sob pena de ser travestido em uma simples abstração jurídica desprovida de concreção.

O mais intrigante é que, quando há tantas divergências interpretativas na jurisdição, a ponto de suas decisões se tornarem quase inalcançáveis e sem força efetiva, o mundo dos processos se assemelha à *arte da bricolagem* (emprestando a expressão de GARAPON & ALLARD quando se referem ao intercâmbio de informações entre juízes em um mundo cada vez mais cosmopolita, inclusive para as normas jurídicas¹³⁶). No entanto, no caso do Porto da Cargill, o termo bricolagem incorpora um sentido diverso. Está em compasso com a idéia de decisões jurídicas conflitantes, mas construídas ou *montadas* com base na mesma origem legislativa que, neste caso, é a densa legislação ambiental brasileira e sua articulação com as regras processuais. Essa *bricolagem* judicial dará ensejo a pronunciamentos casuísticos, *montados* tão-somente para situações específicas e, por isso, afastados da diretiva constitucional de proteção do meio ambiente.

A concepção do direito ao meio ambiente em equilíbrio ecológico como um direito fundamental da pessoa humana, uma vez transportada para a realidade judicial, talvez conferisse potencial de concreção às decisões jurisdicionais, resultando em maior rapidez e eficácia no campo da proteção ambiental. É certo que o problema da eficácia e da rapidez das decisões não está adstrito às causas ambientais, pois se tornou em um drama que assola todos os tipos de decisão. Na problemática ambiental, porém, a questão é mais grave, porquanto sempre serão

¹³⁵ MARINONI, Luiz Guilherme. *A legitimidade da atuação do juiz a partir do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva*. Revista da Escola Nacional da Magistratura. Ano I, número 01. Brasília: Escola Nacional da Magistratura. 2006, p. 69.

¹³⁶ Conf. GARAPON, Antoine; ALLARD, Julie. *Os Juízes na mundialização: a nova revolução do direito*. Tradução Rogério Alves. Lisboa: Instituto Piaget. 2006.

indispensáveis as decisões tempestivas, dada a freqüente irreversibilidade ou difícilíssima reparação do dano ambiental.

As decisões proferidas, no caso do Porto da Cargill, em momento algum se afastaram da mesma matriz legislativa, mas, nem por isso, evitaram colidências e confusões. Somente na perspectiva de uma *bricolagem jurídica* como acima imaginado, será possível compreender tantas decisões sobrepostas e quase desconexas umas das outras. De outro prisma, somente quando a jurisdição utilizar a técnica processual voltada para a garantia efetiva do direito material reclamado, especialmente dos direitos fundamentais, é que a proteção do meio ambiente deixará de ser vista como *mera declaração* para se converter em realidade concreta.

Nesse panorama, a aplicação do direito proclamado nas duas sentenças comentadas *desbordou* do esquema sugerido por DWORKIN, composto por regras e princípios jurídicos, conforme tratado no Capítulo III. Isto é, uma regra explícita de proteção ambiental (a exigência do prévio EIA/RIMA para as obras do porto) teve sua aplicabilidade afastada na sentença, pois não foi reconhecida sua validade no ordenamento. Quanto à efetividade da tutela jurisdicional - ou seja, o reconhecimento material da proteção ambiental -, no caso concreto, não foi percebida enquanto um direito fundamental e nem como princípio constitucional relevante, pois o comando e a imperatividade da decisão foram postergados indefinidamente.

Em suma, em uma tentativa de aproximação com as idéias de DWORKIN acerca da integridade da norma jurídica, neste caso, o analista concluirá que o contrato de arrendamento firmado entre a CDP e a Cargill não poderia ser assinado, pois descumpriu uma regra jurídica válida (ausência prévia do EIA/RIMA, conforme exigido legalmente); uma vez assinado o contrato e iniciadas as obras do porto, estas deveriam ser paralisadas; concluídas as obras do porto, este deveria ser (no mínimo) fechado até o cumprimento da exigência legal (realização do EIA/RIMA). Nada disso aconteceu, entretanto, e até mesmo a mais singela das noções de direito foi completamente pulverizada pela prática jurisdicional.

4.4. – Usina Hidroelétrica de Belo Monte: *Kararaô* e a solução da Volta Grande¹³⁷

¹³⁷ *Kararaô* é um grito de guerra na língua *kaiapó* e o nome inicialmente imaginado para a usina no Rio Xingu. Volta Grande é o local atualmente previsto para a edificação da barragem naquele rio.

4.4.1 – O contexto e o impasse a ser apreciado

A construção de grandes barragens para a produção de energia está diretamente associada ao desenho da matriz energética brasileira. Estima-se que até 2015 as usinas hidroelétricas serão responsáveis por aproximadamente 75% da eletricidade produzida no Brasil, sendo que parte significativa do potencial hidroelétrico do país está localizada na Amazônia.¹³⁸ No estado do Pará, essa modelagem está sedimentada na idéia segundo a qual os recursos hídricos proporcionados pela *vocação natural energética* dos seus grandes rios devem ser utilizados para a edificação de usinas hidroelétricas (UHE) com produção em larga escala, o suficiente para servir ao crescente consumo das grandes indústrias mineradoras locais e às necessidades de energia de outras unidades da federação.

Esses empreendimentos, por sua dimensão, resultam em intensos impactos socioambientais, dos quais se destacam a perda da vegetação e da fauna nativas - decorrente da inundação de enormes áreas de florestas - e o forçado deslocamento das populações atingidas, o que é feito quase sempre de maneira inadequada. O caso da UHE de Tucuruí/PA é bem ilustrativo dessa situação. Inaugurada na década de 1980 para abastecer, preferencialmente, o consumo da capital do Pará e alimentar a produção das fábricas de alumínio em Barcarena/PA, a sua barragem formou um imenso lago que inundou uma área próxima a 2.430km² (quase cinco vezes o tamanho do município de Belém) e, dentre outros efeitos, rendeu diversos problemas às populações desalojadas da área represada¹³⁹.

A UHE de Belo Monte ainda não foi construída, embora cogitada sua edificação há mais de trinta anos. O Complexo Hidroelétrico está previsto para ser edificado no rio Xingu, 50 km a leste da cidade de Altamira/PA e 400 km a sudoeste de Belém. Espera-se em Belo Monte produzir até 11.000 *megawatts* de *energia firme*, os quais, basicamente, suprirão as necessidades das regiões centro-oeste e sudeste do Brasil. No auge de sua produção, Belo Monte será a maior usina

¹³⁸ Conf. *Licenciamento Ambiental de Empreendimentos: uma contribuição para o debate*. Escritório do Banco Mundial no Brasil. Estudo Econômico e Setorial. Região da América Latina e do Caribe. Documento do Banco Mundial. Volume I: Relatório Síntese.

¹³⁹ Outro caso bastante conhecido é o UHE de Balbina/AM, a 146 quilômetros de Manaus. Ali, ocorreu a inundação da reserva indígena *Waimiri-Atroari*, a mortandade de peixes, escassez de alimentos e fome para as populações locais. A contrapartida, que era o abastecimento de energia elétrica da população local, não foi cumprida. O desastre foi tal que, em 1989, o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), depois de analisar a situação do Rio Uatumã, onde a hidrelétrica foi construída, concluiu por sua morte biológica. Disponível no sítio: <http://www.socioambiental.org/esp/bm/index.asp>. Acesso 12.09.2008.

hidroelétrica inteiramente brasileira, visto que a Usina de Itaipu, no Paraná, tem capital binacional¹⁴⁰.

Desde a antiga denominação *Kararaô* até a atual UHE de Belo Monte, o programa energético nacional incluiu a edificação de uma usina hidroelétrica de grande porte no Rio Xingu. Essa pretensão se tornou mais aguda a partir da crise nacional no fornecimento de energia, em 2001, pois tal circunstância tornou bastante evidente que o crescimento da demanda por energia indica que a realização desse investimento é de vital importância para a política energética brasileira.

Entretanto, em que pese o manifesto interesse dos sucessivos governos federais, o projeto de Belo Monte nunca foi levado a termo e sempre foi alvo de muitos questionamentos. Convém registrar que as ponderações contrárias não estão adstritas *apenas* aos aspectos socioambientais, como a afetação das terras indígenas e a inundação de florestas nativas. Acredita-se que a empreitada padeça até mesmo de viabilidade econômica, pois sua capacidade máxima de geração de energia somente poderia ser atingida durante o período chuvoso na região norte, cerca de quatro meses a cada ano. Assim, na época da estiagem, o nível do rio Xingu poderia até mesmo chegar a secar em alguns trechos, o que tornaria a hidroelétrica apenas um gigantesco monumento de concreto armado. Além disso, cogita-se que, mesmo depois da obra, as comunidades residentes no entorno da usina (inclusive as indígenas) continuarão a usar a antiga iluminação artesanal com *lamparina*.¹⁴¹

O projeto atual prevê a inundação de uma área de 400² km, diferentemente dos 1.225 km² planejados no início. Entretanto, no perímetro dessa área estão terras secularmente ocupadas por povos indígenas de diversas etnias, os quais seriam diretamente atingidos pelas alterações da flora, da fauna e dos cursos d'água (nomeadamente os das etnias *Xikrin* e *Juruna*, as mais próximas da barragem), resultando em diminuição das suas atividades de subsistência como a caça, a pesca e a roça.

¹⁴⁰ Precisamente a UHE de Belo Monte está projetada na região de Volta Grande do rio Xingu, próximo às cidades de Altamira e Vitória do Xingu, no estado do Pará. De acordo com os estudos realizados pela Eletrobrás, na sua configuração final, esta usina terá capacidade instalada de 11.000 MW. *Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica 2006-2015*. Ministério das Minas e Energia. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético. Disponível em <http://www.mme.gov.br/site/menu/select>. Acesso em 14.09.2008.

¹⁴¹ Conf. SEVÁ FILHO, A. Oswaldo (org.). *Tenotã-Mô: alertas sobre as conseqüências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu*. São Paulo: International Rivers Network, 2005; PINTO, Lúcio Flávio. *Hidrelétricas na Amazônia: predestinação, fatalidade ou engodo?* Belém: Edição Jornal Pessoal. 2002.

A redução da área que será alagada, sem dúvida, aponta para uma significativa mitigação do futuro dano ecológico, mas restam tantas implicações que, mesmo passados vários anos desde que foi idealizada a obra e, não obstante seja correntemente reconhecida e reafirmada a sua importância, o seu projeto não ainda saiu dos gabinetes, dos computadores e dos estudos preliminares. Por certo, haverá mais de uma explicação possível para essa constatação. A demora na execução do projeto pode ser creditada, por exemplo, ao alto custo financeiro da empreitada ou à ausência de vontade política dos sucessivos governos, necessária e suficiente para enfrentar os desgastantes embates com as comunidades indígenas e os movimentos ambientalistas. Afora disso, algumas ações judiciais trataram de adicionar mais empecilhos aos planos governistas de tornar a UHE de Belo Monte uma realidade palpável.

No entanto, o mais sensato é imaginar que um conjunto de fatores, estranhos aos desejos oficiais, tenha emperrado a execução do projeto. Assim, tanto a falta de verbas suficientes para assegurar o início das obras, quanto o desgaste político e os imbróglios administrativos, os quais coexistem com a necessidade de obter o licenciamento ambiental para uma obra de grande envergadura, influenciaram - em maior ou menor medida - para que o projeto não tenha avançado.

O licenciamento ambiental para projetos hidroelétricos tem sido considerado por organismos oficiais um grande entrave, verdadeiro obstáculo para que Brasil possa expandir sua capacidade de geração de energia elétrica de forma previsível e dentro de prazos razoáveis, afastando as ameaças ao crescimento econômico¹⁴².

Em maio de 2006, o Ministério das Minas e Energia publicou o Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica - PDEE como parte do planejamento do Governo Federal até 2015¹⁴³. Depois disso, as condutas da Eletrobrás – Centrais Elétricas Brasileiras S.A. e da Eletronorte – Centrais Elétricas do Norte S.A., empresas que são as responsáveis pela realização do projeto da UHE de Belo Monte, indicaram que o caminho à execução da obra parece ser irreversível na atual conjuntura. Um bom exemplo disso é o *acordo de cooperação técnica* firmado pela Eletrobrás com as construtoras Camargo Corrêa, Norberto Odebrecht e Andrade Gutierrez para que estas realizassem, às suas expensas, os Estudo de Impacto

¹⁴² *Licenciamento Ambiental de Empreendimentos: uma Contribuição para o Debate*. Op. cit.

¹⁴³ Disponível em Disponível em <http://www.mme.gov.br/site/menu/select>.

Ambiental - EIA. A empresa estatal desembolsou apenas R\$-35.000,00 de imediato e, somente quando finalizada a licitação da obra, o vencedor do procedimento escolherá o estudo de viabilidade adequado e, então, haverá o ressarcimento com os gastos realizados com o EIA.

Quanto à obra, está novamente inserida no PDEE 2007-2016 e no cronograma do Programa de Aceleração de Crescimento do Governo Federal (PAC), com orçamento estimado em R\$ 2,8 bilhões até 2010 e mais R\$ 4,1 bilhões no período seguinte¹⁴⁴.

Argumenta-se a favor do empreendimento, os benefícios para o desenvolvimento socioeconômico do Pará e para o restante da economia brasileira. A produção de energia hidroelétrica em larga escala seria viável em rios amazônicos por sua grande vazão e, sem essa fonte energética, o país correria o risco de entrar em colapso até 2017. Em Belo Monte, os impactos ambientais seriam minimizados e compensados com medidas sociais em favor da população local, na forma da geração direta de empregos e de renda durante a execução da obra. Ademais, cerca de 10% do dinheiro investido no projeto atenderiam direta ou indiretamente aos municípios localizados no entorno do empreendimento.

Os movimentos no sentido da concretização da empreitada estão em pleno curso – e o acordo firmado para a realização do EIA/RIMA é o melhor exemplo disso –, conquanto o projeto ainda congregue diversas problemáticas. Algumas delas foram deduzidas pelo Ministério Público Federal, em ações civis públicas aforadas junto à Justiça Federal. Dois dos casos serão aqui expostos para a compreensão da litigância judicial, mas somente um deles será objeto de crítica ulterior por tratar, de forma mais aguda, do dilema que envolve as noções de desenvolvimento e danos socioambientais.

4.4.2. – A sustentação jurídica dos pleitos

O debate judicial que envolve a construção da UHE de Belo Monte iniciou em 2001, com o aforamento da primeira ação civil pública pelo Ministério Público Federal contra a Eletronorte e a FADESP – Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa (nº 2001.39.00.005867-6). O feito tramitou junto à 4ª

¹⁴⁴ Programa de Aceleração do Crescimento. PAC. Pará. Julho 2008. Disponível em www.brasil.gov.br/pac.

Vara Federal em Belém e o MPF apontou a irregularidade do convênio firmado entre as rés para a realização do EIA/RIMA. Também questionou a necessidade da autorização do Congresso Nacional para que os (dispendiosos) estudos prévios somente fossem realizados depois de consultadas as comunidades indígenas afetadas, conforme a previsão do art. 231, § 3º, da Constituição Federal.

Postulou o autor a paralisação dos trabalhos de análise de viabilidade da construção da usina, então desenvolvidos pela FADESP. Em seu pedido, alegou que o IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente é o órgão competente para licenciar a obra (e não a SECTAM – Secretaria Estadual de Tecnologia e Meio Ambiente do Pará como havia acontecido), pois o bem potencialmente afetado pertence à União e o impacto ambiental ultrapassará os limites territoriais de mais de uma unidade da federação (Pará e Mato Grosso). Aduziu que o licenciamento ambiental é um procedimento complexo a requerer a elaboração do Termo de Referência, ou seja, um documento no qual são estabelecem as regras para a formação do conteúdo do EIA/RIMA. No caso da UHE de Belo Monte, o Termo de Referência foi produzido pela SECTAM e não o IBAMA. Afora isso, o IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico Nacional não participou do procedimento, apesar da região afetada ser rica em sítios arqueológicos.

Quanto ao convênio entre a Eletronorte e a FADESP, o autor afirmou que este tipo de pacto administrativo não é o instrumento mais adequado para o objetivo pretendido, posto que não há, no caso, o intuito de mútua colaboração entre as partes. O MPF argüiu que a FADESP teria sido contratada apenas como forma de burlar o procedimento licitatório. Também foi afirmado que a conveniada não ostentava a inquestionável reputação ético-profissional que pudesse justificar sua *contratação*, pois, em outras oportunidades quando, realmente, foi contratada para realizar atividades idênticas, as obras foram embargadas por conta de problemas nos estudos ambientais (citou os casos das Hidrovias Araguaia-Tocantins e Teles Pires-Tapajós).

Em 26.03.2002, o IBAMA informou ter acatado a recomendação do MPF para paralisar o licenciamento ambiental em curso, até que houvesse a autorização do Congresso Nacional.

Para regulamentar a situação, em 13 de julho de 2005 o Congresso Nacional promulgou o Decreto Legislativo nº 788/2005. Assim, ao menos no plano formal, foi suprida a autorização legislativa necessária para a realização da obra em terras indígenas, conforme reclamado pelo Ministério Público Federal. Contudo, o Procurador-Geral da República ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade, questionando o processo legislativo que culminou com a edição do referido ato, visto que nos procedimentos internos, o Parlamento não debateu a questão com as comunidades indígenas. Ao julgar o pedido, o Supremo Tribunal Federal não apreciou o mérito, pois considerou que aquele decreto é um ato legislativo de efeito concreto e, por isso, não pode ser contestado mediante o controle concentrado de constitucionalidade¹⁴⁵.

Durante a instrução, a Fundação Nacional do Índio – FUNAI e a União passaram o compor a relação processual, mas em pólos distintos, a primeira na condição de litisconsorte ativo e a segunda como assistente simples da Eletronorte.

A ação civil pública foi julgada procedente em primeira instância, conforme os fundamentos adiante expostos no item 4.4.3. Entretanto, em razão das apelações, o feito se encontra em grau de recurso perante o TRF da 1ª Região, ainda sem decisão definitiva.

Em 2006, MPF ajuizou a segunda ação civil pública (nº 2006.39.03.000711-8), desta feita contra o IBAMA e a Eletronorte e perante a Vara Federal de Altamira/PA. O objetivo do autor era obstruir o licenciamento ambiental junto ao IBAMA, argüindo a nulidade do Decreto Legislativo n.º 788/2005 do Congresso Nacional, que autorizou a realização dos procedimentos administrativos para o licenciamento da obra.

Interessa consignar que, no decurso do processo, ingressaram no feito a Eletrobrás como litisconsorte passivo e a União como assistente da Eletronorte.

Nessa ação civil pública, com pedido de tutela antecipada, o MPF alegou que, embora formalmente tenha sido sanado um dos defeitos inerentes à implantação da UHE de Belo Monte, com a promulgação do Decreto Legislativo n.º 788/2005, o processo legislativo que culminou com a promulgação desse ato

¹⁴⁵ STF. ADIn nº 3573-8/DF. Plenário. 01.12.2005. O Tribunal, por maioria, não conheceu da ação direta, vencidos os Ministros Carlos Britto (Relator), Joaquim Barbosa, Cezar Peluso e Marco Aurélio.

conteve ao menos três vícios, a saber: a) afronta aos preceitos descritos nos artigos 170, VI e art. 231, § 3º, ambos da Constituição Federal (falta de consulta às comunidades afetadas); b) afronta ao processo legislativo, pois houve modificação do projeto no Senado sem que retornasse depois à Câmara dos Deputados; e c) ausência da lei complementar que disponha sobre a exploração dos recursos hídricos em área indígena.

Argumentou o MPF, que a Constituição Federal reconheceu o *indigenato*, ou seja, a juridicidade da relação entre os povos indígenas e as suas terras, bem como o seu modo de vida. Assim, ao reconhecer os direitos originários dos povos indígenas sobre as terras por eles tradicionalmente ocupadas, inclusive como a pré-condição para a sua reprodução e continuidade histórica, a Lei Maior incorporou a tese segundo a qual a existência de relações jurídicas entre os índios e essas terras é anterior à formação do Estado nacional.

Outro aspecto suscitado pelo autor diz respeito ao *intenso impacto sócio-ambiental-cultural* que a construção da UHE de Belo Monte proporcionará às populações indígenas situadas ao longo do rio Xingu. O autor relatou que tais comunidades, especialmente da etnia *Juruna*, sofrerão com a impossibilidade de locomoção nos períodos de seca do rio, com a redução (ou mesmo extinção) de peixes (sua principal fonte alimentar) e a proliferação de doenças que poderão, até mesmo, levar à dizimação do grupo, se não forem controladas¹⁴⁶.

Afirmou o MPF que o Congresso Nacional não ouviu as populações indígenas afetadas e, além disso, nos termos do ato legislativo impugnado (art. 2º) essa atribuição foi *delegada* ao Poder Executivo, o que é inaceitável juridicamente, por ser uma atribuição exclusiva do parlamento. Consignou o autor, que a tramitação do projeto foi tão rápida (durou cerca de 15 dias nas duas casas do Congresso Nacional) que não permitiu qualquer tipo de participação das comunidades afetadas. Também foi alegado o ferimento do devido processo legislativo, pois o projeto

¹⁴⁶ Aduziu o MPF, na petição inicial, que “Os *JURUNA*, principal povo indígena a ser sacrificado pelos impactos gerados pela obra em tela, estão localizados à jusante do possível empreendimento e dependem fundamentalmente das águas do Xingu para sobreviverem. Eles sabem que, com o baixíssimo nível d’água, após o represamento, terão sérias dificuldades de tráfego, além do pescado não resistir ao calor forte de águas tão baixas. A estagnação das águas aumentará, também, o número de pragas, como ocorreu em Tucuruí, gerando, com certeza, sérios riscos sanitários e a proliferação de doenças como a malária naquela região”.

oriundo da Câmara dos Deputados sofreu alterações no Senado Federal, mas não retornou à origem para nova apreciação, o que ensejou um vício formal. Por fim, o MPF afirmou que não foi editada a lei complementar que deverá dispor sobre as compensações financeiras devidas às comunidades indígenas pela exploração dos recursos hídricos em sua área.

Em suma, para o autor, todas as circunstâncias demonstram a inadequação dos procedimentos administrativos para a construção da UHE de Belo Monte e a desnecessidade da realização dos dispendiosos estudos preliminares.

4.4.3 – A construção das decisões judiciais.

No processo nº 2001.39.00.005867-6, em 28.05.2001, foi deferida a tutela antecipada reclamada pelo MPF. O Juiz mencionou que o IBAMA e o IPHAN deveriam participar do procedimento de licenciamento ambiental, por se constituírem em órgãos federais diretamente ligados às questões a serem tratadas no aspecto ambiental e no aspecto relativo à defesa do patrimônio histórico indígena, respectivamente. Além disso, sendo o rio Xingu um rio nacional, a edificação da UHE de Belo Monte demanda prévio EIA/RIMA sob o comando do IBAMA, e não da SECTAM, órgão ambiental do estado do Pará. Quanto ao convênio celebrado entre empresa federal que atua por delegação pública (Eletronorte) e entidade particular (FADESP), disse o magistrado que o ato administrativo só teria sentido como forma fomento à pesquisa, e não como contratação de serviços. Portanto, a continuidade dos pagamentos à FADESP significaria lesar ainda mais o patrimônio público. O juízo monocrático reconheceu, de plano, o desrespeito ao §3º do art. 231, da Constituição Federal, que dispõe sobre a necessidade de prévia autorização do Congresso Nacional para exploração dos recursos hídricos em terras indígenas. A liminar foi concedida com a fixação de multa diária de R\$-100.000,00 para o caso descumprimento.

Posteriormente, a decisão acima enfrentou recurso junto ao TRF da 1ª Região (Agravo de Instrumento nº 2001.01.00.030607-5), mas foi mantida em todas as instâncias, inclusive perante o Supremo Tribunal Federal onde foi apresentada a questão em forma de petição. Naquela Corte, o Ministro Marco Aurélio afirmou que a decisão combatida não *“trata de criar óbice ao desenvolvimento, mas de se proceder*

com segurança, visando-se a elucidar os parâmetros que devem nortear o almejado progresso".¹⁴⁷

A sentença foi prolatada em 14.03.2003 e, em coerência com os fundamentos da decisão proferida no início do processo, o magistrado julgou procedente o pedido do Ministério Público Federal e declarou inválido o convênio firmado entre a Eletronorte e a FADESP para a realização do EIA/RIMA. Quanto aos estudos que estavam em andamento, foram tidos como *"prematura antecipação de gasto público com atividade preliminar sem finalidade útil"*¹⁴⁸. Contra essa decisão foram interpostas apelações da União, da FADESP e da Eletronorte, as quais estão no TRF da 1ª Região pendentes de julgamento.

Tal como sucedeu na primeira ação civil pública, no segundo caso o pedido de tutela antecipada foi apreciado de modo favorável ao autor também no segundo caso (Proc. nº 2006.39.03.000711-8). Logo de início foi determinada a suspensão dos procedimentos relativos ao licenciamento da UHE de Belo Monte, iniciados sob o comando do IBAMA e da Eletronorte. Assim, foram sustadas as audiências públicas previstas para acontecerem nas cidades paraenses de Altamira e Vitória do Xingu. A multa, para o caso de descumprimento, foi estipulada em R\$ 1.000.000,00.

Dessa decisão, o IBAMA, a Eletrobrás e a Eletronorte recorreram, mas o TRF negou seguimento aos recursos. Entretanto, ainda em primeiro grau, a decisão foi modificada e perdeu seus efeitos em 16 de maio de 2006, ocasião na qual o Juiz Titular da Vara atendeu ao pedido de reconsideração feito pelo IBAMA e revogou a tutela antecipada para afastar qualquer impedimento judicial aos trabalhos de licenciamento da UHE de Belo Monte¹⁴⁹.

Com a sustação dos efeitos da tutela antecipada, o MPF recorreu mediante agravo endereçado ao TRF da 1ª Região (2006.01.00.017736-8/PA). Em 24.05.2006, a Relatora conferiu efeito suspensivo à decisão. Ao final, a Quinta Turma do TFR da 1ª Região deu provimento parcial ao recurso nos seguintes termos: a) considerou inválido o Decreto Legislativo 788/2005, por violação ao § 3º do art. 231 da Constituição Federal; b) proibiu o IBAMA de realizar consulta política

¹⁴⁷ STF. Petição 2604/PA.

¹⁴⁸ Sentença. Proc. nº 2001.39.00.005867-6. Juiz Federal Francisco de Assis Garcez Castro Júnior. 5ª Vara Federal de Belém.

¹⁴⁹ Decisão interlocutória. Proc. nº 2006.39.03.000711-8. Herculano Martins Nacif, Juiz Federal Titular da Vara Única da Subseção Judiciária de Altamira/PA.

às comunidades indígenas interessadas, por ser competência exclusiva do Congresso Nacional, condicionante do poder de autorizar a exploração de recursos energéticos em área indígena; e c) permitiu a realização do EIA e do laudo antropológico que deverão ser submetidos à apreciação do Parlamento¹⁵⁰. Deste modo, foi restaurado parcialmente o vigor da tutela antecipada que suspendeu os procedimentos preliminares do licenciamento.

No entanto, a decisão colegiada teve vida curta. É que, ao deferir o *pedido de suspensão da execução* proposto pela União contra a decisão da 5ª Turma, a então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministra Ellen Gracie, em 16.03.2007, sustou parcialmente os efeitos do acórdão e permitiu ao IBAMA realizar a oitiva das comunidades indígenas interessadas. Foram mantidas as demais deliberações do acórdão. Assim, a questão retornou ao ponto inicial e o órgão ambiental poderia, então, realizar os estudos preliminares¹⁵¹.

A sentença foi proferida em 27.03.2007 pelo mesmo julgador que revogou a tutela antecipada¹⁵². Ao apreciar a questão, o magistrado, de início, teceu considerações acerca da demanda energética no Brasil e da importância de investimentos públicos e privados para suprir essa necessidade. A seguir, reconheceu a constitucionalidade do Decreto Legislativo 788/2005, visto que a Constituição Federal não vedou a realização de estudos e reuniões prévias como as agendadas pelo IBAMA, pois estas apenas buscam subsidiar o Termo de Referência que norteará o EIA/RIMA. Assim, o ato legislativo impugnado não contrariou o §3º do art. 231 da Constituição Federal. Para o magistrado, as comunidades indígenas deverão ser inquiridas depois que forem definidas as áreas impactadas já que os danos ambientais não serão idênticos em toda a região abrangida pelo projeto. O magistrado também afastou a tese de vício formal do ato legislativo, por este não ter retornado para a apreciação da Câmara dos Deputados. Compreendeu o juiz que a alteração promovida no Senado Federal em relação ao projeto encaminhado pela Câmara dos Deputados foi apenas de cunho redacional e, por isso, não gerou modificações no conteúdo do ato.

¹⁵⁰ Agravo de Instrumento nº 2006.01.00.017736-8/PA. TRF da 1ª Região. Relatora Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida.

¹⁵¹ STF. Suspensão de Liminar 125.

¹⁵² Sentença. Proc. nº 2006.39.03.000711-8. Herculano Martins Nacif, Juiz Federal Titular da Vara Única da Subseção Judiciária de Altamira/PA.

Na sentença também foi afastada a necessidade de lei complementar para disciplinar a exploração dos recursos das comunidades indígenas, apontada pelo MPF como condição prévia para a realização dos estudos preliminares. No caso da UHE de Belo Monte, o juiz reconheceu que não haverá exploração dos recursos naturais dos indígenas, mas apenas dos recursos hidroelétricos.

Na seqüência, o magistrado registrou que milita em favor da realização dos estudos técnicos conclusivos que seriam realizados pelo IBAMA a possibilidade de, em Belo Monte, serem obtidas diversas vantagens, em comparação com outros empreendimentos como Itaipu e Tucuruí. Dentre as vantagens, constariam *“a baixa relação de área inundada por MW da capacidade instalada; ausência de emissão de poluentes; modicidade da tarifa; enorme capacidade de geração etc.”*¹⁵³ Em outro trecho comentou acerca da *fragilidade do ambientalismo radical* e declarou de modo enfático que *“não podemos limitar a liberdade humana em nome da natureza”*. Afirmou que *“com a implantação da UHE Belo Monte, as famílias que atualmente se encontram em áreas sujeitas a alagamentos todos os anos poderão finalmente ser contempladas com uma casa segura, já que serão indenizadas pelas empresas empreendedoras. A medida representa sensível aumento da qualidade de vida de milhares de pessoas”*.¹⁵⁴

Ao final, os pedidos do MPF foram julgados totalmente improcedentes. Com isso, foram afastados os impedimentos judiciais a prática dos procedimentos que competem à União e aos demais envolvidos, Eletrobrás, Eletronorte e IBAMA em vista da elaboração dos estudos para o licenciamento ambiental da obra.

Vale ressaltar que, contra essa decisão, o MPF interpôs recurso de apelação em 07.05.2007, o qual ainda está pendente de julgamento no TRF da 1ª Região.

4.4.4 – Os efeitos da atuação jurisdicional

A primeira ação judicial carrou resultados significativos no mundo dos fatos, pois, efetivamente, desde o deferimento da tutela antecipada, em 2001, a situação fática ficou acomodada. O convênio firmado entre a Eletronorte e a FADESP não foi concluído, visto que os estudos não prosseguiram, embora a maior

¹⁵³ Idem.

¹⁵⁴ Ibidem.

parte dos R\$ 3,8 milhões contratados tenha sido paga. Passados tantos anos, já não há qualquer expectativa acerca do aproveitamento ou da qualidade dos trabalhos que foram realizados pelos profissionais da FADESP.

De outra perspectiva, restaram desatualizadas as dúvidas relativas à competência para presidir o licenciamento da empreitada. Há tempos que inexistente controvérsia quanto ao fato de que a atribuição para licenciar a obra é federal e, por conseguinte, caberá ao IBAMA - e não à Secretaria Estadual de Meio Ambiente - a tarefa de realizar o licenciamento.

Muito embora existam recursos contrários à sentença do juiz federal e, em tese, até seja possível que as relações jurídicas retornem ao estado anterior, é pouco provável que isso se confirme. Eventual regresso às condições jurídicas pretéritas a sentença causaria embaraços práticos e, provavelmente, seria rechaçado por quase todos os atores do processo, mesmo que de forma subliminar. A exceção ficaria com a FADESP, pois esta ainda aguardará a definição judicial, em última instância, sobre a validade do convênio firmado com a Eletronorte e sobre os valores remanescentes que teria por receber ou a devolver à empresa contratante.

De resto, os pontos controvertidos que foram enfrentados pelo julgador e estipulados no comando da sentença, em geral, foram recepcionados pela Eletronorte e pela Eletrobrás. Essa constatação é tão óbvia que, anos depois do ajuizamento da primeira ação civil pública, quando foi retomado o projeto de construção da UHE de Belo Monte, o IBAMA passou a figurar na condição de órgão licenciador da obra (com a expressa concordância da Eletrobrás).

O resultado mais eloqüente daquele processo, no entanto, consistiu na veemente objeção judicial à seqüência do empreendimento energético. Não obstante, em regra, deva ser afastada qualquer especulação a respeito de fatos não concretizados, uma suposição bastante razoável poderia resultar de um cenário no qual inexistisse a ação civil pública ajuizada em 2001 ou outro qualquer tipo de iniciativa judicial. Em tal circunstância, os estudos prévios que estavam curso no ano de 2001 (realizados pela FADESP) teriam sua seqüência normal e o licenciamento da obra ficaria a cargo da SECTAM, sem contar que o ato legislativo de autorização, promulgado pelo Congresso Nacional, talvez nem tivesse sido editado, em que pese seja discutível a validade do processo legislativo que culminou com o Decreto Legislativo 788/2005.

A segunda ação civil pública, contudo, trilhou por outro viés e engendrou resultado prático bem diferente da primeira. A revogação da tutela antecipada em 16 de maio de 2006 retirou os obstáculos jurídicos para a realização das tarefas iniciais relativas ao empreendimento, ou seja, as pesquisas sobre a viabilidade da obra. A partir desse fato e da edição do Decreto Legislativo 788/2005, a Eletrobrás retomou as rédeas da *Operação Belo Monte*. Os maiores entraves jurídicos – ou ao menos os mais visíveis – já estavam soterrados.

Os estudos realizados pela Eletrobrás e que constam no Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica - PDEE nos anos de 2006 e 2007, deixaram evidente que a determinação política de construir a UHE de Belo Monte está mais acesa do nunca. Um raciocínio mais pragmático concluirá que o *acordo de cooperação técnica*, pactuado entre a Eletrobrás e as construtoras Camargo Corrêa, Norberto Odebrecht e Andrade Gutierrez, para a realização dos Estudos de Impacto Ambiental – EIA, selou a determinação do Governo Federal de levar adiante aquele empreendimento energético e enfrentar qualquer tipo de entrave, inclusive no campo judicial¹⁵⁵.

Em suma, na segunda ação civil pública, a dicção jurisdicional esteve em sintonia com a vontade política da administração pública. Essa conjuntura serviu para fomentar ainda mais a determinação do Governo Federal de realmente implantar o projeto energético em discussão. A demonstração mais evidente disso foi a aprovação pelo Conselho Nacional de Política Energética - CNPE (órgão que congrega representantes dos ministérios da Fazenda, Planejamento e Minas e Energia), do estudo realizado pela Eletrobrás em parceria com as construtoras antes mencionadas. Assim, ao que tudo indica, o cronograma elaborado para a UHE Belo Monte será (ou poderá ser) cumprido desta vez. O edital de licitação da obra, por exemplo, está previsto para ser publicado em 2009, de acordo com o planejamento do Ministério das Minas e Energia.

Todavia, outro evento também merece ser destacado. É que, a Resolução nº 06/2008 do CNPE, de 16 de julho de 2008, definiu que a UHE Belo Monte será o

¹⁵⁵ Convém anotar que o MPF ajuizou mais duas ações civis públicas em Altamira questionando outros aspectos do projeto da UHE de Belo Monte. Um dos pontos mais salientes diz respeito ao teor do Termo de Referência adotado pelo IBAMA para orientar a feitura dos estudos de impacto ambiental; outro ponto importante está relacionado ao acordo de cooperação técnica firmado pela Eletrobrás com as empresas, especialmente quanto à existência de cláusulas que asseguram o sigilo de informações e à possibilidade das mesmas empresas que realizaram o EIA/RIMA participarem da futura licitação para a construção das obras, pois, segundo o MPF, todas são construtoras potencialmente interessadas em vencer o referido procedimento licitatório e o fato de realizarem os estudos, em tese, lhes coloca em vantagem sobre outros eventuais concorrentes.

único potencial energético a ser explorado no rio Xingu. O cumprimento desse ato administrativo implicará no afastamento da futura construção de outras UHEs ao longo do rio Xingu, que seriam as usinas São Félix, Pombal e Altamira com capacidade para gerar até 906MW, 600 MW e 1.848 MW, respectivamente, as quais, uma vez construídas, aproveitariam todo o potencial hidroelétrico daquele rio. A resolução do conselho não deixa de ser um elemento importante, ao se pensar na redução dos danos ambientais provocados pelo modelo energético amparado na construção de grandes usinas hidroelétricas.

4.4.5 - As dimensões da atuação jurisdicional

Sob a perspectiva jurisdicional, a UHE Belo Monte não se constitui em um caso encerrado. Ao contrário, o fato de existirem outras ações civis públicas em curso e das duas que já foram sentenciadas ainda estarem em grau de recurso, demonstra o quanto esse empreendimento ainda poderá *render* em debates e controvérsias no interior do aparato judicial. Conseqüentemente, será apenas parcial qualquer inferência sobre o atuar da jurisdição até o momento, o que não invalida uma oportuna apreciação do que já foi deliberado judicialmente.

Com efeito, a circunstância de existirem processos em andamento não remete, necessariamente, a uma abordagem fragmentada dos assuntos publicizados na discussão judicial. Os temas mais salientes a respeito da cizânia e os argumentados mais consistentes já estão claramente expostos. Em um sentido mais amplo, dizem respeito às noções de desenvolvimento econômico e de sustentabilidade socioambiental, bem como aos direitos das comunidades indígenas sobre suas terras e recursos naturais nelas contidos. De uma perspectiva mais estreita, porém, não desimportante, os embates incidem sobre a natureza jurídica do licenciamento administrativo para obras de relevante impacto socioambiental, bem como sobre o conteúdo do procedimento do EIA/RIMA. Nesse plano mais específico, o debate consiste em saber se o EIA/RIMA é tão-somente um burocrático conjunto de dados técnicos, científicos (ou pseudocientíficos) ou se o seu conteúdo realmente subsidia a futura decisão administrativa; saber se os estudos de impacto ambiental podem - e em que medida - receber influências dos questionamentos deduzidos pelas populações atingidas pelos empreendimentos e, enfim, aferir se tais estudos

servem apenas para justificar os empreendimentos econômicos ou se podem servir até mesmo para obstruí-los.

Portanto, o argumento que for acrescido às lides processuais em curso certamente terá vínculo direto ou indireto com os temas e as teses já explicitados pelos atores processuais, seja para refutá-los seja para defendê-los. Ainda que venham a adotar outras linhas de abordagem, haverá algum tipo de comparação com os argumentos já tratados, pois a temática socioambiental e o apelo ao desenvolvimento econômico estarão necessariamente presentes.

Quanto às manifestações judiciais, a sentença proferida no Proc. nº 2006.39.03.000711-8 permite uma densa aferição acerca dos aspectos mais abstratos desta contenda, ou seja, as noções de desenvolvimento econômico, de sustentabilidade ambiental e os direitos das comunidades indígenas. O magistrado de primeiro grau expôs os motivos jurídicos-políticos que sustentaram as suas convicções de forma clara e precisa, aliás, como já havia feito por ocasião da revogação da tutela antecipada que foi deferida por outro juiz. Em momento algum, nos dois pronunciamentos, o juiz se valeu de *meias palavras*. Ao contrário, foi enfático e assertivo e, por vezes, até mesmo contundente, ao sustentar os seus pontos de vista.

A propósito, é pertinente destacar algumas passagens da sentença, pois, até o momento, foi nesse ato que a fala jurisdicional atingiu a sua maior expressividade. De pronto, é perceptível que o julgador adota como premissa que o empreendimento da UHE Belo Monte é de fundamental importância para o projeto energético nacional, visto que irá permitir o crescimento da oferta de energia para o Brasil e o desenvolvimento econômico para uma parte da Amazônia. A confiança e o otimismo do magistrado foram tamanhos que o levaram a afirmar que *“Caso seja aprovada pelos seus próprios méritos e em plena consonância com o ordenamento jurídico, a Usina Hidrelétrica de Belo Monte consistirá em redenção para uma parte da sociedade brasileira que fora abandonada, durante muito tempo, pelo Poder Público”*¹⁵⁶.

Mesmo que algum analista não tivesse acesso ao teor da decisão que revogou a tutela antecipada, na qual ficou bem registrado o pensamento do magistrado acerca da questão proposta, identificaria na fundamentação da sentença

¹⁵⁶ Sentença. Proc. nº 2006.39.03.000711-8. fl. 47.

a afetação ideológica do juiz quanto ao projeto da UHE Belo Monte e o perfil desenvolvimentista eleito pelo magistrado. É que, ao tomar como fio condutor de seu raciocínio a relevância socioeconômica do empreendimento, a ponto de tê-lo como algo quase imprescindível, todos os demais argumentos inseridos na sentença ficaram comprometidos com a percepção inicial do juiz. O panorama por ele vislumbrado tem sido o predominante quando se trata da análise judicial dos grandes empreendimentos econômicos, pois, em geral, as manifestações técnicas favoráveis aos tais empreendimentos se tornam *versão oficial comumente aceita* e, ao final, esta versão é a vencedora do debate público, tanto no meio social quanto no universo jurisdicional.

Uma ponderação que merece ser suscitada - não somente no caso de Belo Monte, mas também de outros empreendimentos de porte semelhante - é que o debate público acerca deste tipo de empreendimento propicia poucas oportunidades para se questionar as afirmações técnico-científicas. A ausência do confronto de opiniões especializadas ou a baixa frequência com que ocorrem os embates públicos entre os especialistas e os diversos segmentos sociais, tornam a aferição política sobre a melhor opção administrativa algo distante ou inalcançável.

Ao assumir a idéia de que a UHE Belo Monte será a *redenção* para uma parte da população paraense, o magistrado aderiu à concepção dos técnicos das empresas defensoras do projeto, pois somente estes especialistas puderam expressar suas convicções mediante as manifestações das rés no processo. No entanto, em casos como a UHE Belo Monte, a quantidade de interesses e de atores sociais é tão variada (populações indígenas, Governo do Pará, prefeituras dos municípios localizados no entorno do empreendimento, grandes construtoras etc.) que, no mínimo, o debate poderia ser mais denso e qualificado, afinal serão investidos ali, em poucos anos, alguns bilhões de reais do contribuinte. É relevante reconhecer, no entanto, que o processo judicial não é o melhor espaço para esse tipo de discussão, porque o seu objeto e suas limitações procedimentais não permitem o acolhimento de todos os atores sociais envolvidos na questão.

O Congresso Nacional poderia ser uma arena saudável para o exercício de uma ampla discussão pública, aliás, a Constituição Federal claramente fez esta opção em seu art. 231, §3º, ao condicionar a exploração dos recursos hídricos em terras indígenas à autorização legislativa. O texto constitucional é explícito ao declarar que 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.

Entretanto, no caso de Belo Monte, o Parlamento se converteu em uma espécie de “carimbador”. Agiu de forma burocrática, se limitou a cancelar a realização dos estudos preliminares. Os parlamentares sequer *cheiraram os índios*, conforme a vulgar expressão usada por um dos senadores presentes na seção que aprovou o Decreto Legislativo 788/2005¹⁵⁷. Ao se eximir do debate político em seu sentido amplo, ao não ouvir os anseios das comunidades presumivelmente atingidas, o Congresso Nacional remeteu toda a sorte da discussão para o âmbito administrativo, para as audiências públicas que ocorrerão sobre o EIA/RIMA, nas quais os informes técnico-científicos, embotados por uma linguagem inacessível ao homem comum (e geralmente em defesa dos empreendimentos estudados), predominam sobre qualquer outro tipo de argumentação.

Ao imaginar que a UHE Belo Monte é *quase* imprescindível e que trará consigo o *progresso*, a jurisdição fez duas *apostas*. A primeira é supor que, sem a usina, a economia brasileira será irremediavelmente abalada em um futuro próximo em razão da indisponibilidade de energia. Essa *aposta* parte do pressuposto (duvidoso) de que todo o conhecimento tecnológico nacional se esgotou em apenas uma solução: construir a UHE Belo Monte custe o que custar. De plano, tal compreensão parece assustadora, pois conceber o empreendimento como uma possibilidade é algo razoável e, por isso, deve ser considerado, até mesmo diante da insistência dos sucessivos governos na defesa do projeto. Porém, incorporar a idéia de que a UHE Belo Monte é a única alternativa viável para o problema energético nacional, mesmo sem conhecer todas as variáveis deste problema (aliás, o que é impossível dentro do processo judicial) é algo que ultrapassa a linha do razoável e avança para o terreno da mera crença.

A segunda aposta é ainda mais arriscada, pois, tem como antecedente a idéia segundo a qual a construção da usina é um sinônimo para desenvolvimento e progresso. Quanto a isso, não há (e nem poderia haver) qualquer garantia, mas apenas expectativas, que são quase o mesmo que simples esperanças, neste caso.

¹⁵⁷ Senador Luiz Otávio, PMDB/PA. Notas taquigráficas citadas à fl. 11 da petição inicial.

Não caberá aqui o debate sobre os conceitos de *desenvolvimento e progresso*, mas nem serão necessárias grandes investigações para perceber que a simples construção da UHE Belo Monte não poderá garantir o desenvolvimento e tampouco o progresso (tal como imaginado por um dos juízes do caso) quaisquer que sejam os seus conceitos. Isto é mais evidente, ainda, se for pensado que o produto final da usina será destinado a outras regiões do país, as quais ao receberem a energia de Belo Monte estarão mais aptas ao *desenvolvimento e ao progresso* – ao menos em seu sentido econômico – que a decisão judicial *imaginou* que chegarão para a região de Altamira.

A única certeza em relação a UHE Belo Monte é que as empresas que a construírem não ficarão no prejuízo. De todos os atores sociais envolvidos no contexto, somente as construtoras têm a garantia prévia de que não serão abaladas se as outras variantes naufragarem. Se Belo Monte, de fato, vai alavancar a produção energética nacional, se trará progresso às populações de seus arredores, se afetará o modo de vida das comunidades indígenas ou as dizimará, não é possível saber de antemão, mas apenas criar expectativas a partir dos dados e estudos disponíveis. Conseqüentemente, não há certezas quanto a isso. Porém, em qualquer um dos cenários imaginados, as construtoras jamais terão do que se queixar, pois para elas Belo Monte (e os bilhões de reais nela investidos) certamente será algo bem próximo à *redenção* que a fala da jurisdição imaginou para a população local.

Convém recordar que, no planejamento inicial, a UHE Belo Monte inundaria uma área de 1.225km² sendo que, posteriormente, com a retomada do projeto, a área foi reduzida para algo em torno de 400km². Essa redução da área alagada, conforme antes registrado, já foi um bom sinal do ponto de vista ecológico, sem dúvida, muito embora isso não resolva todos os problemas decorrentes do empreendimento. Porém, caso os estudos técnicos da época não tivessem recebido qualquer contestação, caso fossem compreendidos como a melhor ou a única alternativa possível, dificilmente haveria uma modificação tão significativa no projeto. Daí a relevância da ampliação das discussões sobre o projeto.

A idéia de que o debate deverá acontecer somente no âmbito administrativo, se concretizada, reduzirá bastante – na verdade, quase anulará - o potencial da discussão sobre as alternativas ao projeto ou sobre as medidas de mitigação e compensação a serem adotadas, inclusive (e especialmente) em relação

às comunidades indígenas. Para o magistrado, seria um desgaste desnecessário utilizar “o precioso tempo do Poder Legislativo com questões de pouca repercussão, uma vez que análises e pesquisas sobre o tema não têm o condão de afetar o meio ambiente, tampouco as comunidades indígenas”.¹⁵⁸ Contudo, se a audiência das comunidades indígenas (referida no §3º do art. 231 da Constituição Federal) não fosse para ocorrer no Parlamento não haveria motivos para mencioná-la no texto constitucional, pois se conformaria em uma expressão sem qualquer sentido. O fato de o Congresso Nacional ser um órgão essencialmente político não justifica – ao contrário, deplora - a paupérrima qualidade do debate que culminou com a edição do Decreto Legislativo 788/2005. Sob esta ótica, o Congresso Nacional foi evasivo e não cumpriu seu dever constitucional de promover o debate qualificado, e nisso foi acompanhado pela dicção jurisdicional que, em primeira instância, ratificou a inação do Parlamento ao interpretar de forma tímida o texto da Constituição Federal, embora este seja cristalino quando diz que as comunidades afetadas deverão ser ouvidas (obviamente) no e pelo Congresso Nacional.

A interpretação acima referida, no entanto, não se deu de maneira dispersa na sentença, pois está em conexão com o conjunto das idéias defendidas pelo magistrado ao longo (inclusive na acepção literal do termo) de sua decisão. Por exemplo, a sua percepção acerca das comunidades indígenas se mostrou bastante conservadora. Claramente, o julgador fez a opção pela antiga tese “integrar para não entregar” adotada pelos governos militares em relação à Amazônia. Na sentença, a idéia foi adaptada para os indígenas e a sua inserção na cultura predominante, pois defendeu o juiz que “se o Brasil não incluir os povos indígenas em um processo de integração e desenvolvimento (respeitando-se os aspectos culturais envolvidos), outros países o farão”¹⁵⁹. Em outra passagem, o julgador teceu críticas à política indegenista, pois acredita que “sob o pretexto de serem “desvirtuados culturalmente” estas pessoas [os índios] são, na prática, submetidas a condições precárias de habitação e saúde, não lhes sendo permitido sequer terem noção dos direitos que possuem”¹⁶⁰.

Essas inferências acerca da *questão indígena* (denominação expressamente inserida como um dos itens apreciados na decisão judicial)

¹⁵⁸ Sentença, fl. 16.

¹⁵⁹ Sentença, fl. 41

¹⁶⁰ Idem, fl. 41.

corroboraram para afirmar, na prática, a idéia subjacente de que as comunidades indígenas não são merecedoras de tratamento jurídico diferenciado, embora este direito esteja assegurado na Constituição Federal. Por essa abordagem, os índios deverão ser tratados em igualdade de condições, como todos os demais brasileiros, *embora mantidas as suas características*. Essa compreensão remete à tese da inclusão das comunidades indígenas no interior da cultura dominante, para que estas sejam *“integradas e não petrificadas”*¹⁶¹.

Por essa ótica, uma vez que os índios podem ser tratados juridicamente como todos os demais brasileiros, de forma padronizada, não há razões para que o seu modo de vida e as terras por eles ocupadas recebam o *status* que lhes foi conferido pelo art. 231 da Constituição Federal. Mesmo sem negar explicitamente a diferença cultural dos índios, a sentença induz à inclusão cultural de forma igualitária. Como resultado dessa compreensão, inexistiriam motivos para que as comunidades indígenas afetadas (ou as presumivelmente afetadas) sejam ouvidas **no e pelo** Congresso Nacional, pois, conforme declarado na sentença, *“os interesses indígenas não poderão jamais soterrar o interesse público nacional”*¹⁶².

Ainda que o interesse nacional seja mais relevante que o de alguns grupos étnicos, o que é razoável considerar em situações especiais, as assertivas do magistrado, ao final, revelam apenas a idéia segundo a qual *o índio é só mais um brasileiro e assim deverá ser tratado*. No entanto, os indígenas receberam tratamento jurídico próprio no âmbito constitucional, porquanto *“São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam”* (art. 231 da Constituição Federal).

O constituinte acentuou diferenças jurídicas em relação aos índios - e o fez de forma expressa - para dizer que os indígenas têm direito à posse de suas terras (embora a União seja a proprietária) e à preservação de sua identidade cultural. A esse respeito convém assinalar que o legislador criou uma espécie de *sincretismo jurídico*, pois utilizou os conceitos de posse e propriedade para “[...] criar uma situação jurídica especial para os povos indígenas e seus territórios, fazendo-os

¹⁶¹ Ibidem.

¹⁶² Sentença, fl. 43.

de propriedade pública, estatal, e posse privada, mas coletiva, não identificável individualmente”¹⁶³.

Seguindo a linha do comando constitucional é possível concluir que as conseqüências jurídicas advindas do *indigenato* conferem aos índios a posse permanente e o usufruto dos bens que estão em suas terras (inclusive à percepção das riquezas minerais exploradas em seu território). Aliado a isso deve ser observado o seu de ser consultado sobre e a participar dos benefícios da exploração dos recursos hídricos, inclusive os energéticos¹⁶⁴. O tratamento jurídico conferido aos indígenas, portanto, é notadamente especial e não poderá decair da envergadura jurídica que foi estipulada na Constituição Federal.

É relevante considerar, a título de arremate, que a concepção desenvolvimentista que serviu de arrimo para as ilações do magistrado aparece com bastante realce na sentença, mormente quando se refere à idéia utilitarista da natureza. Após criticar o que denomina de *fragilidade do ambientalismo radical*, o juiz afirma sem rodeios que “*De nada adianta isolar hermeticamente uma floresta, pois, se ela não vir a proporcionar nenhum benefício à sociedade, é como se simplesmente não existisse. A própria preservação da natureza tem um escopo utilitarista, ou seja, objetiva que as próximas gerações usufruam dos benefícios oferecidos pela natureza*”¹⁶⁵.

Em resumo, para o magistrado a natureza não tem valor por si mesma, pois ela deve servir apenas para atender aos desígnios humanos. Nessa linha de raciocínio, não seria justificável a proteção jurídica de determinado ente *puramente* ecológico, pois este não possui valor intrínseco. Disso resulta que a proteção de alguma espécie vegetal ou animal só será aceitável se for para atender algum tipo de interesse humano. Assim, se a mesma concepção for utilizada para uma idéia mais alargada de meio ambiente (que inclui o patrimônio sociocultural) não haverá razões para conservar uma dada cultura indígena ou quilombola, um certo sítio arqueológico ou uma floresta qualquer, se estes elementos não trouxerem expectativas utilitárias imediatas para o homem.

Ao perceber a natureza a partir de um ponto de vista utilitário, o magistrado manteve a sua coerência em relação ao deslinde do caso. Defendeu

¹⁶³ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *O renascer dos povos indígenas para o direito*. Curitiba: Juruá. 1998, p. 121.

¹⁶⁴ Idem, p. 130.

¹⁶⁵ Sentença, fl. 37

com veemência a edificação da usina hidroelétrica com apoio em um discurso de justificção de roupagem desenvolvimentista e realizou uma interpretaçõ da norma constitucional a partir de um viés restritivo em relaçõ aos direitos das comunidades indígenas porquanto defendeu a tese da desnecessidade da oitiva dos índios no Congresso Nacional. Enfim, é razoável concluir que, sob a pretensõ de criticar a fragilidade do discurso ambientalista, o magistrado expõs o casuismo do argumento econômico-desenvolvimentista.

Conquanto a cizânia jurisdicional ainda não tenha encerrado, o desfecho do caso poderá servir de alerta para todos os sujeitos do processo. Os envolvidos precisarõ reconhecer os seus limites e o valor do meio ambiente em sua concepçõ mais ampla, independentemente do quanto valha para o mercado consumidor de energia. Afinal, existem projetos para a construçõ de outras usinas hidroelétricas no Pará, tais como a UHE de Marabá com capacidade prevista para 1.800 megawatts e os mesmos impasses não poderõ ser repisados, pois resultariam em perdas para (quase) todos os atores sociais.

4.5 – Juruti e o canto de sua gente

4.5.1 – O contexto e o impasse a ser apreciado

Constitui fato sabido que a atividade de extraçõ mineral em grande escala é uma das mais agressivas ao meio ambiente. E isso é constatado, sem grande esforço, pela óbvia impossibilidade de recomposiçõ do ambiente físico degradado – em razõ da modificaçõ do terreno e da supressõ da vegetaçõ no interior da área lavrada. Além disso, o deslocamento de pessoas de seus lares e as alterações do seu modo de vida, não raro, sã acontecimentos que acompanham as recorrentes agressões ao meio físico. Assim, os danos ecológicos provenientes da atividade minerária, por sua magnitude e extensõ, afetam, sobremaneira, também o ambiente social e o cotidiano das comunidades situadas no entorno dos empreendimentos.

A despeito disso, no Pará, a atividade minerária tem se constituído em um dos pontos mais marcantes das políticas desenvolvimentistas adotadas pelos sucessivos governos, tanto no plano federal quanto no plano estadual. A implementaçõ dessas políticas se manifesta de formas variadas, como por exemplo, mediante incentivos econômico-financeiros às empresas mineradoras, tal

como sucede com a energia subsidiada consumida pelas fábricas de alumínio e alumina, em Barcarena/PA¹⁶⁶. A importância da atividade mineral no Pará pode ser mensurada pelo volume financeiro da produção exportada que, em 2006, correspondeu a US\$ 5.567.398.313, ou seja, cerca de 83% por cento do total das exportações do estado¹⁶⁷.

Desde o final da década de 1970 quando iniciaram as obras da Usina Hidroelétrica de Tucuruí, passando pela efetiva exploração de minério na Serra dos Carajás (localizada no sudeste do Pará) e o seu beneficiamento no Distrito Industrial de Barcarena (no nordeste do estado), diversos danos socioambientais de elevadas proporções já foram constatados no Pará¹⁶⁸. Em que pese há vários anos a questão ambiental esteja incorporada na agenda dos governos e das grandes corporações econômicas, as medidas de mitigação dos efeitos nocivos causados pelas atividades empresariais não têm alcançado o devido realce do ponto de vista prático.

Conseqüentemente, a recente expansão das áreas de extração mineral em larga escala no rumo do extremo oeste do Pará deve ser percebida como uma ótima oportunidade para vedar a repetência de equívocos cometidos em ocasiões passadas, época em que o respeito ao meio ambiente e às populações diretamente afetadas pelos empreendimentos ainda era algo vago, incipiente ou mesmo ignorado.

É nesse contexto que se enquadra a atual situação vivenciada em Juruti, município situado na mesoregião do Baixo Amazonas, com população estimada em 35.000 habitantes, dos quais 60% residentes na zona rural, dispersos em 150 comunidades¹⁶⁹. Embora fundado em 1.883, esse município - para o bem e para o mal - passou ao largo de quaisquer dos grandes ciclos econômicos que marcaram a história da Amazônia. Por exemplo, não angariou os benefícios da urbanização e do aporte financeiro, característicos dos *ciclos da borracha* (1879-1912 e 1942-1945) e tampouco sofreu o fluxo migratório decorrente da implantação das rodovias federais

¹⁶⁶ A Albras paga R\$ 3,30 por 100 KW de energia consumida, enquanto o consumidor individual no Pará paga R\$ 44,96 pela mesma quantidade. Fonte: <http://www.ecodebate.com.br/index.php>.

¹⁶⁷ Fonte: Sistema ALICE/SECEX.

¹⁶⁸ Além da UHE de Tucuruí referida no item 4.4.1. deste capítulo, também pode ser registrado o caso da empresa Mineração Rio do Norte, em Oriximiná/PA, acusada de despejar cerca de 3,5 milhões de toneladas de rejeitos por ano no Lago Batata, que hoje está sedimentado em 20% de sua extensão por um material extremamente poluente. Fonte: http://www.reforc FEDERAL.hpg.com.br/grandes_projetos1.htm. Conferir também MIRANDA, Natasha Martins do Vale. *Impactos ambientais da mineração na Amazônia no município de Barcarena*. Direito Ambiental em Evolução nº 5. Coord. FREITAS, Wladimir Passos de. Curitiba: Juruá, 2008.

¹⁶⁹ Fonte: IBGE 2008.

Transamazônica e Cuiabá-Santarém, as quais serviram para impulsionar o surgimento de alguns municípios a oeste e noroeste do Pará¹⁷⁰. Em verdade, o município de Juruti ficou alheio às mudanças e a qualquer forma de “progresso” por anos a fio; ficou apartado, como se vivesse em uma espécie de hibernação histórica.

A realidade acima descrita perdurou até que as primeiras atividades relativas à iminente extração mineral em Juruti - a ser realizada por uma grande empresa - acarretassem profundas alterações no presente, muitas (e incertas) expectativas para o futuro de sua gente e, bem mais ainda, para o seu meio ambiente físico. Essa afetação cresceu, principalmente, após as etapas iniciais do empreendimento minerário referido, evento que localmente tem suscitado sentimentos contraditórios: perplexidades para alguns e esperança para outros.

O Projeto da Mina de Juruti tem como finalidade a produção de concentrado de bauxita a ser gerado em uma planta de beneficiamento e embarque, em instalações localizadas à margem direita do rio Amazonas. Está prevista a construção de uma rodovia, de uma ferrovia de aproximadamente 50 km de extensão, de um porto localizado na zona urbana do município, com capacidade para acomodar navios de até 75.000t, além das demais instalações industriais inerentes à atividade mineral, estas situadas a 60km da cidade, às proximidades do platô Capiranga, que será a primeira área a ser minerada. À frente do empreendimento está a Omnia Minérios Ltda., empresa pertencente ao grupo da Alcoa Inc¹⁷¹.

Para o Ministério Público, os impactos que o empreendimento causará atingirão fortemente tanto o ambiente natural quanto a vida de diversas comunidades locais. Os reflexos da atividade minerária alcançarão desde a perda de fauna e da flora nativas nas áreas degradadas, passarão pela afetação de cursos d'água, pela sobrecarga dos serviços públicos essenciais no município (saúde, educação etc.) e, ainda, implicarão no deslocamento de algumas comunidades dos seus sítios de origem, os quais são por elas ocupados há dezenas de anos. Segundo o Ministério Público, alguns desses efeitos já são percebidos antes mesmo

¹⁷⁰ A exemplo de Medicilância, Novo Progresso e Rurópolis.

¹⁷¹ A Alcoa Inc. é uma empresa transnacional de origem estadunidense que atua no ramo da mineração, empregando mais de 97.000 funcionários espalhados em 34 países. É a principal produtora e gerenciadora mundial de usinas de alumínio primário, alumínio industrializado e alumina. Fonte: www.alcoa.com/brazil/pt/alcoa_brazil/overview.asp. Acesso em 09.09.2008.

da entrada em operação da mina, pois as obras de infra-estrutura para a implantação do projeto já demarcam o *novo tempo* para Juruti.

São, portanto, impactos ambientais relevantes e que carecem de estudos que consigam identificá-los com precisão. Também será imprescindível um conjunto de medidas que possam minimizar os seus efeitos deletérios. Quanto a essa percepção básica, não há divergências. Não há opositores aparentes à realização de um Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e nem à aplicação de um conjunto de medidas de contenção e de mitigação dos impactos, tal como sucedeu no caso do Porto da Cargill¹⁷², em Santarém, onde a obra foi edificada sem que houvesse a prévia e correta análise ambiental.

Todavia, a questão atinge sua maior complexidade quando o debate se volta para o dimensionamento dos impactos que a atividade minerária provocará. A agudização da problemática, enfim, se estabelece em torno das clássicas perguntas: *quem, o que, onde, quando, como e por que*. *Quem* será afetado direta ou indiretamente com o empreendimento? *Como* deveria ter sido elaborado o Termo de Referência que orienta o EIA/RIMA? *Quais* as medidas de mitigação possíveis e a *quem* cabe a sua execução? etc.

As questões acima, e ainda outras, foram suscitadas em uma ação judicial conjunta promovida por Procuradores da República e Promotores de Justiça do Pará. Atuando em litisconsórcio, mas como ente único, o Ministério Público procurou revelar as implicações fáticas e jurídicas inerentes à implantação da atividade mineral em Juruti, a partir de um leque de questionamentos que frutificaram nos debates travados durante a discussão administrativa anterior ao licenciamento das obras, por ocasião das audiências públicas realizadas em Juruti, Santarém e Belém para a discussão do RIMA – Relatório de Impacto Ambiental que foi financiado pela empreendedora Omnia Minérios Ltda. e, mais à frente, no âmbito do COEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente.

Registre-se que, não obstante o voto contrário do Ministério Público Estadual, na qualidade de integrante do COEMA, a Licença Prévia e a Licença de Implantação do empreendimento foram aprovadas naquele conselho e, então, emitidas pela SECTAM – Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Pará. Assim, no plano administrativo, foi referendada a competência

¹⁷² Tratado no item 4.3 deste capítulo.

dos órgãos estaduais para as tarefas de elaborar o *termo de referência* (uma espécie de documento-base que orienta os trabalhos do EIA/RIMA e que foi produzido pela SECTAM) e apreciar a concessão das licenças (o que foi feito pelo COEMA). Em razão desses fatos, o Ministério Público se insurgiu e elegeu a via judicial para impugnar o procedimento administrativo que deu ensejo à concessão das referidas licenças.

4.5.2 – A sustentação jurídica do pleito

Em uma empreitada pouco usual no Pará, o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual propuseram perante a Justiça Federal, Subseção Judiciária de Santarém, em 26.09.2005, uma ação civil pública com pedido de liminar (Proc. nº2005.39.02.001667-1) contra o Estado do Pará, a Omnia Minérios Ltda., o IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis e o DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral.

O Ministério Público defendeu as teses que, sob sua ótica, tendem a alcançar a concreção do *princípio constitucional da precaução* em matéria ambiental, além da observância de que o Estudo Prévio de Impacto Ambiental seja capaz de subsidiar corretamente a decisão administrativa e, por fim, a preservação do modelo federativo de partição das competências administrativas em termos de licenciamento ambiental.

Especificamente, o Ministério Público pretendeu a nulidade das licenças administrativas (prévia e de instalação) concedidas pelo Estado do Pará e expedidas pela SECTAM. Alegou que o órgão estadual não tem competência administrativa para conduzir o licenciamento ambiental com exclusividade, porquanto há também atribuição administrativa federal e essa circunstância demanda, necessariamente, a inserção do IBAMA no procedimento. Disse, ainda, que a União foi omissa quanto ao licenciamento e que isso não poderia acontecer por ser ela a detentora do monopólio da riqueza mineral e, no caso de Juruti, também a proprietária da área a ser explorada.

Os argumentos dos autores para justificar o debate da matéria no âmbito federal podem ser sintetizados nos seguintes pontos: a) a posição ativa no processo do Ministério Público Federal; b) a posição passiva do DNPM (como titular do direito minerário) e do IBAMA (autarquia cuja atribuição administrativa foi suprimida pela

indevida atuação da SECTAM); c) o tema em discussão configura interesse direto da União na solução da lide; d) o licenciamento deu-se em detrimento de bem e serviço da União, pois a atividade de mineração é realizada mediante a concessão e fiscalização federal, em decorrência dos recursos minerais constituírem patrimônio da União.

Afora a questão relativa à atribuição administrativa do IBAMA, o Ministério Público também alegou a ocorrência de erros no procedimento administrativo realizado pela SECTAM e afirmou que tais equívocos resultaram na concessão da licença ambiental sem que o ato estivesse amparado por estudos que viabilizassem a proteção ao meio ambiente. Para o autor, houve, por exemplo, o *desprezo à proteção do patrimônio histórico, com a exclusão do IPHAN do licenciamento ambiental*¹⁷³.

A ação judicial instigou uma razoável expectativa nas comunidades que vivem na área ou no entorno do empreendimento minerário, especialmente em Juruti Velho onde, afirma o Ministério Público, a comunidade será bastante afetada. Afinal, os pedidos são de grande envergadura e, uma vez aceitos, implicarão no retorno a uma fase já ultrapassada do projeto, concernente à obtenção das licenças prévia e de instalação. O fator tempo e custo financeiro do empreendimento minerário serão grandemente afetados por uma eventual aceitação dos pedidos, caso os autores alcancem sucesso na esfera judicial.

4.5.3 – A razões das decisões judiciais

Por ora, o que resta apenas é o sentimento de frustração para os autores. O conteúdo dos pedidos de liminar sequer foi apreciado. É que, o juízo federal em primeira instância declinou da competência para apreciar o feito em favor da Justiça Estadual e determinou a remessa do caso para a Comarca de Óbidos/PA, cuja jurisdição atende os feitos ocorridos em Juruti.

Em sua decisão, o magistrado consignou que o Poder Judiciário não deve adentrar nas questões de conveniência e oportunidade que envolveram o procedimento administrativo questionado. Disse também que não poderia partir do *“princípio de que o ato administrativo do licenciamento, no caso vertente, não seja*

¹⁷³ Petição Inicial.

*veraz (presunção de veracidade), adequado à CF/88 (presunção de legitimidade) ou adequado às leis ambientais (presunção de legalidade). Sim, os estudos supervisionados pelo Coema o levaram a decidir pelo licenciamento e este goza desta tríplice proteção*¹⁷⁴.

Argüiu o magistrado que o IBAMA não detém competência para realizar o licenciamento, pois este cabe apenas ao Estado do Pará, sendo, portanto, a SECTAM o órgão adequado para realizar tal atividade administrativa como, de fato, já aconteceu. Quanto ao DNPM, o julgador compreendeu faltar-lhe legitimidade passiva para a causa, visto que, dentre as atribuições daquele órgão, não constam os procedimentos de licenciamento ambiental, mas apenas os que dizem respeito à atividade de lavra. Desta forma, foi determinada a exclusão do IBAMA e do DNPM do processo. Em consequência dessa compreensão, o magistrado concluiu que não havendo *interesse federal no processo*, por conseguinte, não haveria interesse do Ministério Público Federal para atuar, o que tornaria injustificável a manutenção do feito na Justiça Federal.

Dessa decisão, os autores recorreram mediante agravo endereçado ao TRF da 1ª Região (Proc. nº 2005.01.00.068815-3/PA). O recurso foi apreciado em 15.08.2007 e, segundo o entendimento da Relatora, a questão jurídica proposta deveria ser resolvida pela Justiça Estadual. Em seu entendimento, o IBAMA, que no início da lide havia manifestado interesse processual como litisconsorte ativo, mudou seu posicionamento, depois de realizar os estudos específicos e apresentar um parecer técnico. Para a Relatora, a *“pretensão de se tornar parte autora transmudou-se em reconhecimento do direito da parte adversa quando o IBAMA assumiu que a competência para o licenciamento ambiental do Projeto Juruti é da SECTAM (órgão estadual). Desta feita, a Autarquia deixou de ser voz favorável à tese defendida pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público do Estado do Pará quando passou a contrapô-la com argumentos extraídos de apontamentos tomados por seu próprio corpo técnico*¹⁷⁵.

A propósito, o próprio Ministério Público Federal, em segunda instância, se manifestou contrário à tese defendida no recurso - e opinou pelo não provimento -

¹⁷⁴ Decisão. Proc. nº 2005.39.02.001667-1. Juiz Federal Substituto Fabiano Verli. Subseção Judiciária de Santarém.

¹⁷⁵ Agravo. 2005.01.00.068815-3/PA. 5ª Turma TRF-1ª Região. Voto Vencido. Relatora Selene Maria de Almeida.

por compreender que deverá prevalecer a manifestação do IBAMA quanto à competência para o licenciamento da atividade empresarial.

Entretanto, por ocasião do julgamento, um dos integrantes da Quinta Turma divergiu da Relatora e deduziu manifestação favorável aos recorrentes, ao menos em parte. Não obstante também entender que o IBAMA não detém a atribuição para realizar o licenciamento, o magistrado divergente disse que não caberia o afastamento sumário do IBAMA da lide processual, conforme entendeu o juiz Federal de Santarém. Nessa linha de raciocínio, o órgão federal deverá ser mantido no processo, na condição de litisconsorte necessário, porque “a decisão que for dada vai refletir sobre seu interesse, positiva ou negativamente”.¹⁷⁶

Quanto ao DNPM, tanto a Relatora quanto os demais integrantes da Quinta Turma compreenderam que aquele órgão não tem atribuição em matéria ambiental e, por isso, não existem razões para que seja incluído na demanda. Assim, o recurso foi parcialmente provido e o TRF da 1ª Região determinou a reinserção do IBAMA e do Ministério Público Federal na relação processual. A questão, por conseguinte, voltou para a esfera da Justiça Federal.

Contudo, logo depois da decisão que rejeitou a competência federal, os autos do processo foram encaminhados da Vara Federal para a Comarca de Óbidos/PA, mas naquele Juízo o feito não teve andamento e nem mesmo retornou (depois da decisão do TRF) para a Subseção da Justiça Federal em Santarém onde deverá ter seu prosseguimento¹⁷⁷.

4.5.4 – Os efeitos práticos da atuação jurisdicional

Desde a propositura da ação, a eficácia da atuação jurisdicional foi nula em relação à defesa do meio ambiente. Conquanto o feito tenha sido aforado há três anos, a ausência de manifestação judicial quanto ao pedido de liminar tornou inócua, até o momento, a capacidade de intervenção da atividade jurisdicional no âmbito administrativo. Isso revela uma parte dos entraves relativos à discussão sobre o licenciamento ambiental na esfera da jurisdição¹⁷⁸.

¹⁷⁶Idem. Voto Vogal. Desembargador Federal João Batista Moreira.

¹⁷⁷ Consulta realizada junto ao SAP – Sistema de Acompanhamento de Processos do Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Disponível em <http://tj.pa.gov.br/>, acesso em 07.09.2008.

¹⁷⁸Conf. *Gestão Ambiental e Deliberação Democrática. Limites e potencialidades do licenciamento ambiental como instrumento de participação política e controle*. MORAES, Raimundo de Jesus Coelho de. Belém:

Assim, as licenças Prévia e de Instalação concedidas pela SECTAM (atual SEMA – Secretaria Estadual de Meio Ambiente) permitiram a realização de diversas obras da empresa mineradora em Juruti, circunstância que, segundo o MP, tem motivado reclamações das comunidades locais que se sentem afetadas. Dentre os reclamos, constam a provável contaminação de igarapés na região, o desmatamento irregular de floresta dentro da área do Projeto de Assentamento Juruti Velho e a falta de um aterro sanitário adequado, visto que, depois das atividades iniciais da empresa, cresceu bastante o volume de resíduos. Os fatos foram relatados por moradores do município aos membros do Ministério Público que estiveram no local, em meados de 2007¹⁷⁹.

Como decorrência das reclamações, o Ministério Público (Federal e Estadual) apresentou à SEMA a Recomendação nº 01/2007/MP/PJ-Juruti. Constam do documento diversas recomendações, dentre as quais para que a SEMA suspenda as licenças expedidas e, posteriormente, as cancele. Também foi recomendada a realização do levantamento das possíveis infrações administrativas praticadas pela empresa Omnia Minérios Ltda. e pelas empreiteiras por ela contratadas.

Ao se manifestar formalmente, a SEMA admitiu que algumas questões previstas no cronograma de realizações a cargo da empreendedora não estavam sendo cumpridas com rigor. Diante disso, determinou a realização de vistoria no local dos fatos por uma equipe de técnicos que, em seguida, deveriam relatar as ocorrências para que fossem adotadas as medidas administrativas cabíveis¹⁸⁰. Entretanto, depois disso não houve quaisquer alterações na situação de fato e as atividades da empresa seguem normalmente, sem objeções administrativas ou judiciais.

4.5.5 - As dimensões da atuação jurisdicional

Dissertação de mestrado. UFPA. 2007. No capítulo III, o elucidativo trabalho acadêmico discorre sobre a questão sóciojurídica que envolve a Mina de Juruti, especialmente sobre os impactos socioambientais do empreendimento e as dificuldades do licenciamento ambiental da obra.

¹⁷⁹ Segundo informações prestadas pelo Promotor de Justiça Raimundo Moraes, Coordenador do NUMA – Núcleo do Meio Ambiente do Ministério Público do Estado do Pará.

¹⁸⁰ Conforme documento encaminhado pelo Estado do Pará ao Ministério Público em 01.06.2007, subscrito pelo Secretário de Estado de Meio Ambiente e pelo Procurador-Geral do Estado.

Antes de registrar as impressões sobre o caso, é importante destacar a atuação conjunta do Ministério Público Estadual e do Ministério Público Federal, eis que, raras vezes, as ações judiciais são provocadas por iniciativa unificada de promotores de justiça e procuradores da república. A iniciativa é interessante por fortalecer a unidade da instituição e poderá ser reiterada em outras situações, notadamente em sede ambiental.

Diferentemente do que sucedeu com os demais casos apresentados, neste não houve o deferimento de qualquer tutela de urgência com feição satisfativa, mínima que fosse. Conseqüentemente, o mundo dos fatos não foi alterado pela atuação direta da jurisdição. Processualmente, este caso poderia ser visto como o mais simplório e o menos instigante, se comparado aos demais. No entanto, esse raciocínio não reflete a melhor interpretação da questão, pois será necessário observá-la não apenas a partir das decisões judiciais, mas em todo o seu contexto, incluindo a falta de decisões judiciais contundentes.

A constatação da mora processual não significa que a jurisdição perdeu o seu poder de influência no caso concreto. A falta de uma decisão liminar satisfatória aos interesses dos autores, na prática, deve ser concebida como uma decisão favorável aos interesses dos réus (o Governo do Estado do Pará e a empresa mineradora). Interpretada a situação processual por essa ótica, será possível compreender que, na verdade, o atuar jurisdicional, até o momento, milita grandemente a favor de uma das posições jurídicas e dos interesses defendidos no interior do processo e no mundo fatos. Essa ocorrência se deu, mesmo que o favorecimento a um dos interesses em litígio não tenha sido engendrado de maneira refletida (ou preconcebida) pelos órgãos jurisdicionais.

Importa, nesta quadra, referir singelamente a idéia de *interesse* para melhor percepção do caso. O interesse jurídico pode ser compreendido, sumariamente, como a relação que se estabelece entre um sujeito e um objeto que é alvo do desejo deste sujeito, “relação essa que tem por pontos de contato a aspiração do homem acerca de determinados bens que sejam aptos à satisfação de uma exigência sua”¹⁸¹. Sob o ângulo processual, o interesse será algo perseguido pelas partes como um objeto idôneo e pronto a satisfazer suas necessidades.

¹⁸¹ ABELHA, Marcelo Rodrigues. *Elementos de Direito Ambiental*. 2. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2005, p. 26.

Dito isto, impende consignar que os interesses postos nesta questão estão bem delimitados. De um lado, o desenvolvimento de atividade econômica geradora de emprego e renda e, de outro, a conservação dos bens ambientais em seu sentido mais amplo (cultural, ecológico e social). Tais interesses, aparentemente, não são antagônicos, mas, no caso analisado, estão em franca colisão.

A título de ilustração, parece óbvio que dizer, ao ajuizar uma hipotética ação de caráter contencioso, o demandante defende um interesse que acredita ser legítimo e, logicamente, se volta contra outro ou outros interesses de terceiros. Se, entretanto, a pretensão do autor for negada ou nem mesmo apreciada por algum motivo, o seu oponente será favorecido, embora possa até desconhecer o fato de que alguém moveu a suposta ação judicial contra si. É que, mesmo assim, o demandado manteve inalterada a relação jurídica que o vincula à coisa pretendida pelo autor.

A atuação da jurisdição, conforme delineado no Capítulo III, não admite a neutralidade, nem em seu discurso de justificação, ou seja, nos seus fundamentos jurídicos e políticos, e nem em seus resultados práticos, pois, sejam quais forem, sempre haverá ao menos um interesse vencedor e um prejudicado. Tais interesses não serão necessariamente identificáveis de plano, já que por vezes estarão presentes de forma subliminar, mas sempre existirão. Nessa linha de idéia, até mesmo quando um dado processo não é julgado, dito de outra maneira, quando a jurisdição ainda não *deu a sua palavra*, não emitiu uma decisão – seja ela provisória ou definitiva -, ainda assim algum tipo de interesse terá sido alcançado, favorecido ou prejudicado pela inércia ou pela mora jurisdicional, as quais, embora encerrem definições diferentes, tendem a produzir resultados semelhantes no mundo dos fatos.

Encerrado o pequeno aparte, no caso da Mina de Juruti, a demora da jurisdição para emitir pronunciamento acerca do pedido de liminar feito pelo Ministério Público - a sustação das licenças administrativas (prévia e de instalação) concedidas pela SECTAM - tem favorecido diretamente os interesses de atores bem determinados no contexto dos fatos (os réus).

As conseqüências da mora processual é que poderão causar efeitos danosos, irreversíveis ou de difícil reparação, se as alegações do Ministério Público forem mais do que simplesmente verossímeis quanto aos fatos e coerentes quanto à interpretação da norma. As obras do vultoso empreendimento estão em andamento

e, do ponto de vista processual, o grande problema é que inércia jurisdicional poderá contribuir para que sejam repisados os embaraços acontecidos em outra situação (o terminal graneleiro da Cargill, em Santarém), ocasião em que a decisão judicial foi tão tardia que somente foi proferida anos depois do encerramento das obras judicialmente questionadas.

Com efeito, convém registrar que não se trata de fazer apologia para os pedidos de quaisquer das partes. Ademais, porquanto a jurisdição não tenha se pronunciado a respeito da liminar reclamada, aqui serão omitidas considerações acerca das questões meritórias deduzidas na ação civil pública (especialmente a questão da competência para o licenciamento da obra e da formação do Termo de Referência que assiste e orienta os estudos de impacto ambiental). Cuida-se, neste ponto, de uma providência de cunho ético, mas também metodológico, pois a finalidade desta sindicância é aferir o teor e as implicações das decisões judiciais e, como neste caso as duas decisões proferidas (pelo juiz e pelo Tribunal) não adentraram no âmago do pedido, será impossível aferir o perfil dos atos decisórios tão-somente por esse prisma.

Todavia, é apropriado referir que, sem o deferimento das tutelas de urgência logo no início do processo ou durante o seu curso, a possibilidade de êxito das ações judiciais em matéria ambiental é mínima, ou quase inexistente.

No caso sob análise, mesmo que a ação civil proposta pelo Ministério Público venha a ser julgada procedente ao final, a *teoria do fato consumado* já estará comprovada, outra vez. Depois de tanto tempo, as obras já estarão concluídas e, se os bens ecológicos (os recursos hídricos, a fauna e a flora) forem realmente afetados, o prejuízo será irremediável, embora ainda coubesse algum tipo de medida mitigadora.

O fator tempo, portanto, passou a trabalhar contra os interesses processuais defendidos pelo Ministério Público, o que comumente ocorre em sede de conflitos ambientais. A regra constitucional que assegura o direito à razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal) não tem recebido a devida atenção jurisdicional em grande número de litígios socioambientais e o caso de Juruti é apenas mais um dentre tantos¹⁸². Convém anotar que a decisão judicial “não deve ser atropelada pelos efeitos implacáveis da passagem do tempo. Quem

¹⁸² Além do caso do Porto da Cargill, já referido, em outra situação aqui analisada (a UHE de Belo Monte), a prestação jurisdicional se deu de forma bastante lenta. Conf. o item 4.4. deste capítulo.

deve decidir é o Estado/juiz, e não o tempo, porque este, quase sempre, decide em favor de quem não tem razão, principalmente quando se trata de proteção judicial ao meio ambiente”¹⁸³.

O tempo ainda não *julgou* a ação proposta pelo Ministério Público, mas, na prática, é como se *ele* tivesse deferido algumas *liminares* que têm assegurado a continuidade dos trabalhos da empresa mineradora. Aliás, deve ser observado que, para a empreendedora, a falta da decisão judicial não é inteiramente benéfica. A inércia processual pode gerar-lhe a sensação de insegurança jurídica, já que, com o passar do tempo, os seus investimentos se tornam cada vez maiores na implantação do projeto, o que contrasta com a possibilidade de uma eventual reversão das licenças concedidas pelo Poder Público.

Neste caso, o que se espera é que a decisão seja proferida pelo Poder Judiciário e não *pelo tempo* .

4.6 – Reforma Agrária e meio ambiente: assentamentos, desmatamentos e outros desdobramentos

4.6.1 - A situação fática e o impasse a ser apreciado

A reforma agrária no Brasil está imersa em uma variada e complexa rede de aspectos sócio-jurídicos que lhes são indissociáveis por envolverem a realização da justiça social. Do ponto de vista estritamente jurídico, a questão agrária está “centrada no direito de propriedade imobiliária rural, vindo desde sua formação colonial, passando pela modificação de sua estrutura agrária até chegar aos problemas ambientais umbilicalmente a ele vinculados”¹⁸⁴. Contudo, o ideário da *justiça social* , conquanto sujeito a indeterminações conceituais, é comumente associado à noção de bem-estar socioeconômico.

Na Amazônia, os diferentes cenários naturais (várzea, cerrado, campos naturais etc.) e as diversas formas de ocupação humana desses espaços (posse

¹⁸³ TEIXEIRA, Antônio Edílio Magalhães. *Processo Ambiental: uma proposta de razoabilidade na duração do processo* . Curitiba: Juruá, 2008, p. 178.

¹⁸⁴ MATTOS NETO, Antonio José de. *A questão agrária no Brasil: aspecto sociojurídico* . Direitos humanos em concreto. WEIL, Paulo Sérgio A. Costa. Coordenador. Curitiba: Juruá, 2008, p. 192.

agrária¹⁸⁵, posse agroecológica¹⁸⁶, grilagem, unidades de conservação etc.) devem ser bem identificados, conhecidos e competentemente trabalhados, sob pena de ser inviabilizada a política pública voltada para a concreção da reforma agrária e a utilização dos imóveis rurais de forma socialmente justa, economicamente eficiente e ambientalmente sustentável. Esses parâmetros constituirão as precondições a partir das quais será possível vislumbrar a alteração da estrutura agrária e “a relação homem-terra-produção, hoje envolvendo a problemática ecológica, resultando de um novo conceito de direito e propriedade, com fundamento na efetiva utilização econômica da terra, vantagem social e respeito ambiental”¹⁸⁷.

É sabido que a mais recente *colonização* da Amazônia iniciou na década de 1970, com a migração de famílias de outras regiões, as quais foram fortemente animadas pela oferta de terras e crédito subsidiado pelo Governo Federal. Grande parte dessas famílias foi disposta em assentamentos agrários, os quais, em sua maioria, estavam concentrados ao longo da rodovia Transamazônica, no Pará, e no entorno da BR-364, em Rondônia.

Conforme estudos realizados pelo IMAZON – Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, até o ano de 2002 foram criados na Amazônia 1.354 assentamentos rurais, os quais ocuparam mais de 231 mil quilômetros quadrados e beneficiaram cerca de 231.815 famílias com média de 171 famílias por assentamento¹⁸⁸. Contudo, não necessariamente essa distribuição do espaço rural atendeu aos reclamos socioambientais, pois “as atividades desenvolvidas pelas

¹⁸⁵ Aquela que decorre da relação direta entre o homem, a terra e a produção, pois “o autêntico titular da posse agrária é aquele que trabalha o imóvel rural: é o possuidor que cultiva a terra, explorando-a economicamente e fazendo da atividade agrária a sua profissão”. MATTOS NETO, Antonio José de. *A posse agrária e suas implicações jurídicas no Brasil*. Belém: CEJUP. 1988, p. 61.

¹⁸⁶ Definida como a forma mediante a qual “um grupo de famílias camponesas (ou uma comunidade rural) se apossa da terra, levando em consideração neste apossamento as influências sociais, culturais, econômicas, jurídicas e ecológicas. Fisicamente, é o conjunto de espaços que inclui o apossamento familiar conjugado com área de uso comum, necessários para que o grupo social possa desenvolver suas atividades agroextrativistas de forma sustentável”. BENATTI, José Heder. *Posse agroecológica e manejo florestal à luz da Lei 9.985/2000*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 115.

¹⁸⁷ MATTOS NETO, Antonio José de. *A questão agrária no Brasil: aspecto sociojurídico*, p. 203.

¹⁸⁸ Conforme a pesquisa, em 343 assentamentos estabelecidos no período de 1997 a 2002, verificou-se que aproximadamente 20% da área já estava desmatada antes de sua criação, enquanto 80% eram florestas nativas. A taxa de desmatamento nos assentamentos (1,8% ao ano) foi quatro vezes maior se comparada à taxa média de desmatamento na Amazônia. Dentre as ações que o estudo propõe para mitigar esse quadro está a proibição de assentamentos em áreas de florestas e a exigência das licenças ambientais para os novos assentamentos (Prévia, Instalação e Operação), além da licença de operação para os assentamentos criados antes de 2001. BRANDÃO JÚNIOR.; Amintas; SOUZA, Carlos. *O Estado da Amazônia*. Ano 2 Junho 2006 Nº 7. Disponível em www.imazon.org.br.

famílias, tal como agricultura e exploração madeireira, têm grande potencial para gerar desmatamento e degradação florestal na região”¹⁸⁹.

Além da preservação do bioma amazônico e do combate ao desmatamento, a ordenação fundiária das terras públicas, especialmente no Estado do Pará, coexiste com a permanente tensão que decorre da ocupação ilegal de terras no formato de *grilagem*. Essa circunstância torna ainda mais complexa a distribuição de terras para assentamentos rurais, pois estes, eventualmente, poderão recair em áreas cuja localização ou a identificação dominial sejam imprecisas, dada a histórica dificuldade para arrecadar e demarcar as terras públicas no Pará¹⁹⁰.

Portanto, a compatibilização dos interesses ambientais com a premente necessidade de realizar a justiça social, a partir da equitativa distribuição da terra, põe em xeque não o ideário da reforma agrária – pois este deverá ser concebido como um comando constitucional a ser realizado -, mas sim as medidas que têm sido adotadas para a execução dessa política pública. Trata-se, assim, de adequar os esforços de distribuição de terras com a manutenção dos preceitos de ordem ambiental, o que implica em adequar a política de assentamentos rurais para os pequenos agricultores na Amazônia com a idéia de conservação dos recursos naturais, especialmente (não exclusivamente) os recursos florestais.

A propósito, com o advento da Lei 9.985/2000 foram institucionalizados alguns conceitos jurídicos que especificam as diversas maneiras de uso e manejo de áreas que, em razão de seus atributos naturais, são especialmente protegidas. Com isso, restou mais bem regradada a possibilidade de exploração econômica de certas áreas rurais, sem que isso implique em prejuízo da sustentabilidade ecológica. Nesta perspectiva, a modelagem ofertada pela legislação ordinária, com a estipulação das unidades de conservação de uso sustentável - a exemplo das reservas de desenvolvimento sustentável (RDS) e das reservas extrativistas (RESEX) - permitirá ou induzirá, ao menos em tese, a fixação do homem rural em seu ambiente de

¹⁸⁹ O mapa de assentamentos criados entre 1970 e 2002 pelo INCRA, indica que cerca de 106 mil quilômetros quadrados (49% da área dos assentamentos mapeados) foram desmatados até 2004, representando 15% do desmatamento da Amazônia. Além disso, entre 1997 e 2004, a taxa de desmatamento nos assentamentos foi de 1,8% ao ano. Conf. BRANDÃO JÚNIOR; Amintas & SOUZA, Carlos. Op. cit.

¹⁹⁰ “Estudos elaborados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário mostram que pelo menos 12%(doze por cento) do território nacional foram apropriados irregularmente. Mais de 90% das áreas griladas se localizam nos Estados da Região Norte. A terra apropriada de maneira indevida corresponde a quatro vezes à área do Estado de São Paulo ou à área da América Central mais o México”. TRECCANI, Girolamo Domenico. *Combate à grilagem: instrumento de promoção dos direitos agroambientais da Amazônia*. Direitos humanos em concreto. WEIL, Paulo Sérgio A. Costa. Coordenador. Curitiba: Juruá, 2008, p. 259.

origem e a criação de mecanismos de manejo econômico dos bens naturais sem perder de vista a proteção dos entes ecológicos.

A possibilidade de utilização de terras públicas, de maneira compatível com a preservação ambiental, ensejou a criação de diversos projetos de assentamento no Pará. No entanto, no afã de proclamar a realização material dos preceitos jusambientais e dar concreção à reforma agrária, alguns procedimentos dos órgãos administrativos têm sido utilizados de maneira indevida, inadvertida ou até mesmo inescrupulosa. Assim, contraditoriamente, tais condutas concorrem para solapar os interesses que deveriam defender, ou seja, da justiça social e da proteção ambiental.

É no cenário delineado acima que está inserido o questionamento judicial do Ministério Público Federal, em Santarém e Altamira, que pretendeu sustar a criação de dezenas de assentamentos rurais e das licenças de operação já emitidas para Projetos de Assentamento (PA), Projetos de Assentamento Coletivo (PAC) e Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS), situados em diversos municípios da região oeste do Pará.

4.6.2 – A sustentação jurídica do pleito

O Ministério Público Federal ingressou com ação civil pública contra o INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e o Estado do Pará, mais especificamente a SEMA - Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Estado do Pará (Proc. nº 2007.39.02.000887-7).

Em síntese, o autor buscou vedar a emissão das licenças de Instalação e Operação (LIO) e das licenças de exploração florestal manejada que foram concedidas para 99 Projetos de Assentamento (PA), Projetos de Assentamento Coletivo (PAC) e Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) criados pelo INCRA em 25 municípios do oeste do Pará entre os anos de 2005 a 2007. Ainda na mesma ação, o autor requereu que fossem suspensas as licenças já emitidas pela SECTAM (antiga SEMA).

Alegou o MPF que a criação de tais projetos ocorreu sem o devido licenciamento prévio (licença de viabilidade ambiental), bem como, que outros equívocos administrativos atingiram a idoneidade procedimental da criação dos assentamentos. Por isso, requereu a suspensão da eficácia das portarias do INCRA

que engendraram aqueles empreendimentos. Também postulou a suspensão parcial da eficácia do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta – TAC, celebrado entre o Estado do Pará e o INCRA para a execução do licenciamento dos projetos de assentamento de reforma agrária. Argumentou o MPF que o dito TAC teve como objeto a indevida delegação de atribuições do órgão federal ao Estado do Pará para a emissão de licenças de Instalação e Operação (LIO) e de licenças de atividades de exploração florestal manejada.

Segundo o autor, em março de 2007, o IBAMA informou ao MPF que vários desses projetos de assentamento haviam sido instituídos sobre unidades de conservação ou suas zonas de amortecimento, inclusive se sobrepondo à unidade de conservação de proteção integral – no caso, o Parque Nacional da Amazônia -, local onde é vedada qualquer ocupação humana. Assim, depois de investigações realizadas mediante inquérito civil, inclusive com inspeção nas instalações da Superintendência Regional do INCRA – escritórios de Santarém e Altamira -, o MPF verificou a presença de vícios graves, os quais já seriam de conhecimento da própria direção local do INCRA.

Concluiu o MPF, que nenhum projeto de assentamento recebeu o devido licenciamento entre os anos de 2005 e 2007, portanto, não tinham Licença Prévia, o que afronta a Resolução CONAMA¹⁹¹ nº 289/2001, então vigente, bem como à norma que a sucedeu, a Resolução CONAMA nº 387/2006. Afirmou o autor, ainda, que tais projetos sequer atendiam a *“potenciais clientes da reforma agrária. São antes resultado da pressão do setor madeireiro junto às esferas governamentais, que vislumbram nos assentamentos um estoque de matéria-prima cujo manejo é objeto de um licenciamento mais rápido, devido ao valor social que seu manejo apresentaria, em tese”*.¹⁹²

Em síntese, foram apontadas as seguintes irregularidades nos procedimentos administrativos de criação dos projetos: a) inexistência de relatório agrônômico; b) ausência de parecer técnico-operacional sobre a viabilidade do assentamento; e c) ausência de verificação quanto à sobreposição de unidades de conservação, áreas indígenas ou outra área em que seja vedada a criação do

¹⁹¹ Conselho Nacional de Meio Ambiente, órgão consultivo e deliberativo encarregado de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (art. 6º, II da Lei 6.938/81 que trata da Política Nacional do Meio Ambiente).

¹⁹² Petição inicial.

assentamento. Desta forma, para o MPF, não estaria atendida a previsão do art. 10 da Lei nº 6.938/81 e nem as Resoluções nº 289/2001 e 387/2006 do CONAMA, normas que tratam do licenciamento prévio e, mais especificamente no caso últimas, do licenciamento ambiental para projetos de assentamentos.

4.6.3 – A razões da decisão judicial

Ao analisar o pedido de tutela de urgência, depois de apreciar as manifestações dos réus, o magistrado reconheceu a imprescindibilidade de licenciamento ambiental prévio para os assentamentos rurais, mesmo em se tratando de áreas já ocupadas por populações tradicionais, em atenção à disciplina do art. 225, incisos IV e V, da Constituição da República. Conforme os fundamentos da decisão, embora exista um conceito juridicamente indeterminado para a expressão *atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente*, o seu significado poderá ser extraído diretamente do texto constitucional, cabendo à lei formal apenas instituir o processo de aferição dessa capacidade potencialmente lesiva.

O magistrado atentou, ainda, para a possibilidade de prejuízo ambiental concreto, no caso da existência de assentamentos sem o prévio licenciamento, visto que *“os indivíduos que lidam na atividade agrícola de subsistência, notadamente aqueles que dependem do benefício da reforma agrária (comumente analfabetos funcionais), não detêm condições para explorar a terra de forma racional e adequada, pois sempre se mostram norteados por práticas tradicionais do ambiente físico natural, onde impera, sobretudo, a realização de queimadas, as quais, sem embargo de empobrecerem o solo (desertificação gradual ou sucessiva) – a necessitar sempre de outras áreas para cultivo -, dizimam as essências florestais e deflagram, por isso mesmo, processos de desagregação ecológica com o desequilíbrio que produzem no ecossistema (mudanças climáticas, destruição de espécies por dificuldade no ciclo reprodutivo e outras tantas desordens do tipo)”*.¹⁹³

Consta da decisão que a atividade de fomento à reforma agrária, no formato de assentamentos rurais é *“potencialmente causadora de degradação ambiental, pois está a por à disposição de alegados trabalhadores rurais vastas*

¹⁹³ Proc. nº 2007.39.02.000887-7. Liminar. Juiz Francisco de Assis Garcês Castro Júnior. Vara única da Subseção Judiciária de Santarém.

*porções de terras da União encravadas na Amazônia e sua cobiçada biodiversidade*¹⁹⁴. Observou o magistrado que os projetos de assentamento apontados pelo MPF não possuíam informações suficientes para aferir, com a devida segurança, a real destinação das terras da União, nem a eventual sobreposição de áreas de preservação ambiental plena.

Quanto à competência, ou melhor, à atribuição administrativa, o julgador afirmou que compete apenas ao IBAMA e não ao órgão estadual a tarefa de executar o licenciamento ambiental em áreas pertencentes à União. Assim, ante a ausência de atribuição da SEMA, não houve licenciamento ambiental válido, não apenas pela própria inexistência real da licença prévia, mas pela emissão da licença de operação por órgão que não tem a devida atribuição administrativa.

Também foi enfatizado que as áreas ocupadas pelas *populações tradicionais* não estão imunes ao controle ambiental, pois, apenas essa característica dos assentados não serve para impedir a ação administrativa do órgão ambiental. Portanto, a regularização da posse dessas comunidades, mediante projetos de assentamentos, mas sem o licenciamento ambiental, enseja *“desvios do compromisso constitucional solenemente firmado de preservar o meio ambiente para futuras gerações, pois as práticas tradicionais, como assinalado, é que têm servido de fator operativo de degradações ambientais de intensa gravidade*¹⁹⁵.

Ao final, foram acolhidos os pedidos do MPF e sustados os efeitos administrativos dos atos de criação dos 99 projetos de assentamento discriminados pelo autor, até que venha a ser suprida a inexistência do exame de viabilidade ambiental e do licenciamento ambiental prévio pelo IBAMA. Também foram sustadas as licenças expedidas pela SEMA e proibido que o Estado do Pará de promover novos licenciamentos em projetos de assentamento do INCRA, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00.

O INCRA tentou sustar os efeitos da decisão liminar, mediante a suspensão de segurança apresentada ao TRF da 1ª Região (Proc. nº 2007.01.00.046994-0/PA). Alegou a existência de grave lesão à ordem pública em face da repercussão social do caso. Contudo, o pedido foi rechaçado, pois compreendeu o Relator que seria mais prudente manter a decisão do juiz, pois o *princípio da precaução “... não deve dar lugar a decisões açodadas, em detrimento*

¹⁹⁴ Idem.

¹⁹⁵ Ibidem.

*de interesses públicos superiores. A implantação dos assentamentos rurais, na verdade, deve ser precedida de todos os cuidados necessários para evitar ou, ao menos, minimizar o impacto ambiental que certamente poderá advir do empreendimento”.*¹⁹⁶

4.6.4 - Os efeitos práticos da atuação jurisdicional

A ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal ainda não foi julgada e a situação jurídica de dezenas de assentamentos rurais permanece indefinida¹⁹⁷.

Contudo, as irregularidades administrativas se tornaram mais evidentes para o Ministério Público Federal depois da apuração promovida em inquérito civil, inclusive com a realização de vistorias em órgãos públicos. Com base nisso, o MPF ajuizou outra ação civil pública, desta feita perante a Vara Federal de Altamira (Proc. nº 2007.39.03.00716-0).

Naquele processo, o MPF imputou a prática de improbidade administrativa de servidores do INCRA em Santarém e em outros municípios do oeste do Pará, inclusive alguns deles ocupantes de cargos de direção. Para o MPF a improbidade era realizada em conluio com pessoas estranhas ao órgão, mas interessadas diretamente na liberação de verbas destinadas aos projetos de assentamentos vinculados à Superintendência do INCRA em Santarém. Alegou o MPF a existência de *esquemas* para privilegiar representantes da indústria madeireira ou empresas escolhidas para aplicação de recursos de crédito agrário da ordem de R\$ 382.580.000,00. Requereu o deferimento de liminar para diversos pedidos, dentre os quais o afastamento de servidores públicos de suas funções, a proibição destes adentrarem nos seus locais de trabalho, além da quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico e o decreto da indisponibilidade dos bens de todos os envolvidos.

A liminar foi deferida em 17.10.2007 e cinco servidores foram afastados de suas funções por 60 dias (sem prejuízo da remuneração) e, pelo mesmo período, proibidos de adentrar nas dependências privativas em seus locais de trabalho.

¹⁹⁶ Suspensão de Segurança N. 2007.01.00.046994-0/PA. TRF da 1ª Região. Desembargadora Federal Assusete Magalhães.

¹⁹⁷ Consulta no sítio do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Seção Judiciária do Pará: <http://www.pa.trf1.gov.br/>, em 29.09.2008.

Foram, ainda, suspensos o acesso dos servidores afastados aos sistemas de dados informatizados e decretadas as quebras de seus sigilos bancário e fiscal.

Quanto aos assentamentos, no último trimestre de 2007, Procuradores da República no Pará e representantes do INCRA vindos de Brasília realizaram gestões para a regularização dos projetos que foram embargados por ordem judicial. O INCRA se comprometeu em colocar duas dezenas de equipes para as vistorias as áreas, mas, por recomendação do MPF, teriam prioridades para a vistoria os assentamentos não ligados às atividades madeireiras. Para cumprir o acordado, o INCRA garantiu orçamento de cerca de R\$ 3.000.000,00 para financiar o trabalho de campo dos técnicos nos assentamentos afetados pela determinação judicial¹⁹⁸.

Assim, somente depois das vistorias e dos demais procedimentos, os assentamentos serão considerados aptos para solicitar as competentes licenças ambientais, mas, desta vez, junto ao IBAMA e não perante o órgão estadual.

4.6.5 - As dimensões da atuação jurisdicional

As situações relatadas neste tópico congregam ao menos três ordens de interesses públicos os quais, embora não sejam originariamente conflitantes entre si, findaram por colidir no mundo dos fatos, circunstância que poderia suscitar a (infundada) suspeita de que tais interesses sejam dissociáveis. Trata-se do interesse ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (manifesto pela defesa do patrimônio ecológico), do interesse à efetividade da justiça social (encetado na concretização da reforma agrária) e do interesse na defesa do patrimônio público econômico-financeiro (consubstanciado na vedação de condutas lesivas ao erário).

Neste caso, para preservar o conjunto de interesses acima referidos, o poder jurisdicional interveio - e de maneira significativa - nas atividades administrativas de órgãos federais e estaduais, especialmente dos primeiros. E, registre-se, a intervenção trilhou por bons caminhos.

No tocante à vedação de atos lesivos ao patrimônio público e ao desvio de finalidade no atendimento dos beneficiários da reforma agrária, a decisão judicial não exige maiores digressões. A ordem judicial para o afastamento de servidores públicos, supostamente envolvidos em fraude, está inserida no campo da efetiva

¹⁹⁸ Informações disponíveis no sítio: www.prpa.mpf.gov.br. Acesso em 15.09.2008.

proteção dos princípios elementares da administração pública, relativos à moralidade e à legalidade dos atos administrativos. Ademais, as condutas reveladas pelo MPF poderão ensejar o ajuizamento de futuras de ações de natureza criminal contra os servidores públicos, o que seria o curso natural dos acontecimentos.

O aspecto que merece maior destaque, no entanto, diz respeito à higidez do licenciamento ambiental nas atividades relacionadas aos projetos de assentamentos rurais. Nenhum pretexto poderá arrefecer a exigência do licenciamento de atividades danosas ao meio ambiente, mesmo que a justificativa seja o atendimento de um reclamo socialmente relevante como é a realização da reforma agrária. Impende considerar que, neste caso, as dimensões das áreas comprometidas para a implantação dos projetos de assentamento são tão grandes que se, somadas, formariam uma área maior que a do território do Estado da Paraíba, segundo as informações do Ministério Público Federal.

Por essa ótica, serão de grande envergadura os impactos causados pelas atividades desenvolvidas nos assentamentos que foram embargados pela decisão judicial. Isso fomenta a aplicação prática da regra do art. 10 da Lei 6.938/81, concernente à exigibilidade do licenciamento ambiental¹⁹⁹. Aliás, o impacto mencionado pelo MPF não será *somente* intenso e ilegal do ponto de vista ecológico em razão das dimensões das áreas. A ilegalidade também será manifesta se os assentamentos estiverem localizados em áreas não sujeitas à exploração econômica, pois, conforme referido pelo MPF na petição inicial, em março de 2007, o IBAMA informou que vários daqueles projetos de assentamentos estavam situados em unidades de conservação ou suas *zonas de amortecimento*²⁰⁰, inclusive no interior do Parque Nacional da Amazônia, onde é vedada qualquer ocupação humana, por ser uma área de proteção integral.

Assim, outra vez se confirma a necessidade de que os estudos de viabilidade ambiental devem ser prévios, ainda mais no caso dos projetos de grande porte. Os assentamentos rurais jamais poderão ser desconsiderados do ponto de vista ambiental, pois encerram uma modalidade de intervenção humana

¹⁹⁹ A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e **atividades utilizadoras de recursos ambientais**, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os **capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento** de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (grifei).

²⁰⁰ É o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade. (XVIII, do art. 2º da Lei 9.985/2000).

(comprovadamente) com alto potencial para a degradação ecológica. A propósito, o magistrado que deferiu a liminar fez referência explícita ao potencial lesivo da atividade agrária (aqui entendida em seu sentido amplo, para congrega as diversas atividades rurais realizadas nos assentamentos), especialmente quando os indivíduos não estiverem aparelhados para o manejo adequado da terra e dos bens florestais.

Outra questão a merecer nota, consiste no debate acerca da competência para realizar o licenciamento ambiental. Na decisão liminar, de maneira expressa, foi referido que *“essa função ambiental, por sua vez, não pode ser exercida, no caso em apreço, por órgão da estrutura do segundo requerido (SECTAM), porquanto, nos termos do art. 19, § 1º, da Lei 4.771/65, somente compete ao IBAMA emitir licenciamento ambiental em áreas pertencentes à União, estando, em consequência, defeso a qualquer outro organismo estatal interferir na atividade desenvolvida”*²⁰¹.

De fato, uma vez que as terras destinadas aos assentamentos impugnados pertencem à União não subsistem dúvidas quanto ao órgão que é competente para realizar o licenciamento ambiental. Conforme assinalou o magistrado, o art. 19 do Código Florestal²⁰² dispôs de maneira taxativa que florestas públicas de domínio da União ou as unidades de conservação criadas por ela serão licenciadas pelo IBAMA. Daí o acerto da compreensão segundo a qual o licenciamento efetuado pelo órgão estadual (SECTAM) padeceu de validade, e isso sempre ocorrerá quando alguma das situações mencionadas no art. 19 do Código Florestal acontecer.

No quadro apresentado, a atuação do órgão jurisdicional foi tempestiva, pois evitou a continuidade das lesões ao meio ambiente e também foi intervencionista, na medida em que, na defesa da ordem jurídica ambiental, o

²⁰¹Proc. nº 2007.39.02.000887-7. Liminar. Juiz Francisco de Assis Garcês Castro Júnior. Vara única da Subseção Judiciária de Santarém.

²⁰²Código Florestal - Art. 19. A exploração de florestas e formações sucessoras, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá de prévia aprovação pelo órgão estadual competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, bem como da adoção de técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme.

§ 1º Compete ao Ibama a aprovação de que trata o caput deste artigo:

I - nas florestas públicas de domínio da União;

II - nas unidades de conservação criadas pela União;

III - nos empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental nacional ou regional, definidos em resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA.

provimento judicial atingiu frontalmente diversos atos administrativos, já consolidados ou em curso.

Assim, as medidas tendentes à eqüitativa distribuição de terras rurais não podem prescindir dos cuidados ínsitos à função social e ecológica desses imóveis, os quais possuem especial relevância para o equilíbrio ambiental notadamente para a manutenção dos recursos hídricos, de paisagens e de ecossistemas. Afinal, a atual configuração do direito de propriedade está imbricada pela função ecológica que é inerente à propriedade imobiliária²⁰³.

No caso da Amazônia, deve residir um especial cuidado para que a reforma agrária não se converta em uma matriz de interesses particularistas que, ao final, apenas sirvam para agudizar as desigualdades socioeconômicas e a degradação ambiental.

Vale destacar que, dentre os atos administrativos afetados pela decisão judicial, consta o *termo de ajustamento de conduta* firmado entre o INCRA e o Estado do Pará para a realização do licenciamento dos projetos. A intervenção jurisdicional, neste caso, não apenas pôs em xeque a práticas de atos administrativos em seu sentido mais estrito (atos *vinculados*), mas também incidu sobre uma manifestação de *vontade administrativa* entre de órgãos públicos de diferentes segmentos estatais.

Enfim, neste caso, a proteção jurídica do patrimônio ambiental e a higidez da administração pública, por enquanto, estão resguardadas, pois a partilha de terras entre os legítimos beneficiários da reforma agrária não poderá prescindir dos cuidados ambientais inerentes às atividades que envolvem o uso e a exploração da terra, mesmo que por pequenos produtores.

²⁰³ MIGUEL, Juan Francisco Delgado de. *Derecho agrário ambiental: propiedad y ecología*. Pamplona: Aranzadi. 1992, p. 78.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por uma jurisdição socioambiental efetiva

Ao longo das últimas décadas a gestão do patrimônio ambiental se tornou um dos maiores desafios da sociedade contemporânea. Afinal, é necessário conjugar esforços interinstitucionais e saberes transdisciplinares para neutralizar os efeitos do desequilíbrio ecológico-ambiental que decorre da utilização perdulária dos bens naturais. Conquanto esse desequilíbrio ultrapasse cada vez mais os limites políticos-territoriais para assumir proporções globais, a sua *percepção material* não se dá de forma padronizada para países, povos e indivíduos. Os efeitos dessa crise oscilam conforme o grau e a capacidade de acumulação de riquezas e tecnologias de cada um.

Em regra, os danos proporcionados pelo desequilíbrio ecológico são muito mais sentidos por aqueles que dispõem de poucos recursos financeiros e reduzidas possibilidades de acesso às arenas políticas e deliberativas. Esses danos são cada vez mais perceptíveis quando se reconhece que a “natureza do planeta não é uma mercadoria livre. Está sujeita a uma restrição: quanto mais é consumida, mais sua qualidade se deteriora para todos”²⁰⁴.

A superação do dilema entre a sustentabilidade dos sistemas naturais e as crescentes demandas por bens e insumos exige uma nova *apreensão cognitiva* do homem em relação à natureza. Nesse *novo* conhecer, a natureza já não aparece como uma simples *coisa*, um objeto de dominação e tampouco como uma entidade metafísica dotada de *valores* transcendentais. O respeito à natureza resulta da compreensão de sua imprescindibilidade para a vida humana. Essa consideração (por certo de viés antropocêntrico) é que engendra o pacto homem-natureza o qual, verdadeiramente, não passa de um acordo unilateral cujas *cláusulas obrigacionais* se destinam apenas aos homens, tidos como os beneficiários dos recursos naturais e, ao mesmo tempo, como aqueles que poderão garantir sua ulterioridade. Trata-se, portanto, de uma relação cultural e socializada entre homem e natureza, perfazendo um liame socioambiental.

²⁰⁴ALTVATER, Elmar. *Os desafios da globalização e da crise ecológica para o discurso da democracia e dos direitos humanos*. A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI. HELLER, Agnes [et al.] Rio de Janeiro: Contraponto. 1999, p. 114.

No entanto, o cumprimento desse *pacto* homem-natura não ocorrerá de forma amistosa ou sem incidentes. A despeito da existência de inúmeros marcos regulatórios, que vão desde as diretivas constitucionais até o ato administrativo mais singelo, conformando uma extensa regulamentação para as condutas e as atividades causadoras de impactos nocivos ao meio ambiente, os sujeitos obrigados (ou seja, os homens) travam intensos embates em torno da apropriação dos bens naturais. A simples existência dos regramentos, como se vê, não elide a ocorrência dos constantes conflitos de interesses entre indivíduos, corporações econômicas, Estados e outras formas de organização social.

Nessa quadra, o Poder Judiciário assume destaque como o mantenedor da ordem jurídica, das garantias constitucionais e como a última *arena* institucional apta a resolver os conflitos de interesses. As vias de acesso à Justiça, por conseguinte, adquirem *status* de um direito elementar para o amadurecimento do indivíduo-cidadão-ativo na defesa do meio ambiente em equilíbrio saudável, visto como um direito comum a *todos*. Isso exige de juízes e tribunais o pleno exercício da autoridade que lhes é conferida pela Carta Constitucional, como agentes políticos e intérpretes privilegiados do ordenamento constitucional (embora não sejam os únicos) e, sobretudo como promotores-facilitadores da cidadania. Essas tarefas serão materializadas especificamente em cada caso apreciado.

Registre-se que essa percepção ampliada do papel do Poder Jurisdicional - que, então, passa a ser visto como um Poder Público por excelência e encarregado de inocular os comandos constitucionais - poderá ser realizada sem prejuízo dos campos de ação dos demais poderes republicanos. Cuida-se apenas de buscar a efetividade da Norma Constitucional e de plasmar a legitimidade de nosso ordenamento jurídico-político, na medida em que a própria Carta Federal passa a ser vista “como um campo necessário de luta para implantação das promessas modernas”²⁰⁵.

Contudo, dentre os direitos tidos como fundamentais em nosso ordenamento, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um dos que mais carece de significação prática e de materialidade. De fato, alguns valores e preceitos jurídicos-políticos, tais como o nosso modelo de democracia representativa

²⁰⁵Porquanto “o ordenamento constitucional brasileiro, que aponta para um Estado forte, intervencionista e regulador, na esteira daquilo que, contemporaneamente, se entende como Estado Democrático de Direito”. STRECK, Lenio Luiz. Op. cit., p. 27.

e os direitos econômicos e sociais, já estão social e judicialmente sedimentados, o que se denota pela consistência formal de nosso regime político-eleitoral, pelas várias políticas públicas, disseminadas na forma de programas sociais, e pelas decisões judiciais que conferem direitos que são extraídos diretamente da Carta Cidadã. Essas circunstâncias contribuem, por certo, para robustecer a ordem constitucional e o seu elenco de princípios e direitos fundamentais.

Todavia, algumas categorias jurídicas (como a proteção do meio ambiente) ainda padecem de inconsistência quanto à sua aplicação e se encontram em uma espécie de *estágio de transição*, até que sejam percebidas - particularmente pelo Poder Judiciário - como integrantes da mesma grade jurídica que outros direitos essenciais ao homem. Por outros dizeres, esse último grupo de direitos essenciais sofre com a falta de efetividade, embora alçado ao idêntico patamar constitucional de outros direitos fundamentais, a exemplo dos direitos econômicos e sociais, cuja concretude é bem mais palpável.

Certamente que o desafio de conferir eficácia plena às regras de proteção ambiental transcende o círculo jurisdicional, vez que uma empreitada dessa envergadura conclama a atuação de muitos agentes políticos e interlocutores sociais. A questão ambiental, por conter um feixe de interesses variados, convoca para o debate - e mais que isso, para a práxis cotidiana - governos, empresas, organismos de composição híbrida como os conselhos institucionais, ONGs etc. Com efeito, existem particularidades abissais entre as abordagens e as resoluções administrativas - derivadas de organismos integrados por múltiplos atores sociais - e as decisões judiciais, porquanto estas sejam proclamadas a partir de processos decisórios cujo universo de intervenientes é restrito.

Não obstante as peculiaridades do processo judicial, as *vocalizações* da jurisdição também poderão traduzir, em alguma medida - particularmente em casos complexos - o melhor sentido jurídico para os conflitos socioambientais. Para atingir essa finalidade, que, aliás, é ínsita aos poderes públicos dos quais o Poder Judiciário é um componente de relevo, será indispensável que a Jurisdição assumira um viés *socioambiental*. Trata-se de uma postura decisional voltada para a afirmação (prática, material, concreta) dos comandos propulsores da proteção ambiental explícita (em forma de regras) ou implicitamente (em forma de princípios) inseridos na Constituição Federal e no restante de nosso ordenamento jurídico, com

destaque para a compreensão jurídica do *princípio do desenvolvimento sustentável* do qual dimanam os demais princípios jusambientais.

É inconteste que as condições socioeconômicas de países como o Brasil reclamam a emergência no atendimento das diretivas constitucionais destinadas efetivar os compromissos republicanos - assumidos por *todos* - de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais (Art. 3º da Constituição Federal). No entanto, a pretexto de realizar tais diretivas, a proteção efetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado não poderá ceder ou ser juridicamente minorada. A força do *argumento econômico* (como, por exemplo, a necessidade de edificar uma usina hidroelétrica para impulsionar a oferta nacional de energia) não sobrepujará a intensidade da norma constitucional relativa à obrigação conferida a *todos* de proteger o meio ambiente ecológico e cultural.

O desenvolvimento econômico e a higidez do meio ambiente, por conseguinte, são comandos que possuem o mesmo grau de relevo e que deverão coexistir em paridade no interior de nossa comunidade de agentes políticos e atores sociais. Essa percepção isonômica deve ser revelada em todos os momentos deliberativos mesmo que, por vezes, esses imperativos jurídicos estejam postos em situações concreta ou aparentemente divergentes.

A coexistência paritária entre esses comandos normativos – a defesa do meio ambiente e o desenvolvimento socioeconômico - é uma condição necessária para o ininterrupto construir civilizacional. Partindo desse raciocínio, a eventual pertinência de uma diretiva, em dada circunstância, não poderá anular a existência da outra, sob pena de dilacerar o pluralismo principiológico do ordenamento constitucional.

É importante ter como pressuposto que a questão ambiental não é apenas uma questão jurídica ou econômica, pois diz respeito a uma perspectiva de civilização na medida em que “o enfrentamento de crises futuras possui vínculos diretos com medidas e opções atuais”²⁰⁶. As escolhas serão realizadas por *todos*, quaisquer que sejam as suas *identidades* sociológicas; a expressão *todos*, tal como inserida no art. 225 do Texto Constitucional, está direcionada à sociedade civil, ao Estado, às corporações econômicas, à coletividade, ao indivíduo-cidadão etc. Vale

²⁰⁶ Segundo a ex-ministra do Meio Ambiente Marina Silva no prefácio de *Mediação de Conflitos Socioambientais*. THEODORO, Suzi Huff (org.) Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

aduzir que até mesmo a omissão, no trato da proteção ambiental, consistirá em uma preferência, pois será a opção pela inércia, um convite à indiferença política.

No que compete ao Poder Judiciário o mesmo raciocínio adquire validade. Depois de mais de vinte anos da atual experiência constitucional o trato da *questão ambiental* não poderá mais prescindir de uma Jurisdição disposta a eleger no plano da concreção - e não apenas da retórica dogmática - a via da defesa jurídica do meio ambiente em equilíbrio como um direito fundamental e que, conseqüentemente, merece essa significação para que tenha aplicabilidade e eficácia.

Porém, as observações acerca da aplicação das normas jusambientais no Pará – que é um dos estados da Região Amazônica onde incidem significativos conflitos socioambientais - realizadas a partir da inferência de *casos emblemáticos* que foram judicializados, demonstraram que, no âmbito da jurisdição, a resolução dessa modalidade de conflito ainda percorrerá um longo caminho rumo à efetividade, ao menos se esta for compreendida como “a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e [simbolizar] a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social”²⁰⁷.

A investigação em torno da atuação jurisdicional, em casos de elevada conflituosidade socioambiental, serviu como um *barômetro* a medir a *pressão* dos *argumentos econômicos* - diga-se, dos argumentos jurídicos com ênfase nos aspectos econômicos - sobre juízes os tribunais, especialmente quando estes tratam das divergências entre os valores e regras postos como instrumentos de defesa dos entes ambientais e aqueles que permeiam a noção de desenvolvimento (esta sempre associada à possibilidade de conquistas materiais).

A propósito, na aferição dos *casos emblemáticos*, os argumentos jurídicos de caráter econômico, ou seja, aqueles vinculados de alguma forma às noções de desenvolvimento socioeconômico, têm sido recepcionados com precedência na órbita do Poder Jurisdicional, no Estado do Pará. Isso se dá em que pese sejam muito bem definidos os marcos jurídicos de regulação das atividades humanas causadoras de grandes impactos socioambientais.

²⁰⁷ BARROSO, Luis Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de duas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006 p. 83.

Dos quatro casos propostos à análise em apenas um a atuação jurisdicional se portou de maneira efetiva na defesa do meio ambiente, ocasião em que a Jurisdição não somente agiu proclamando o direito, mas o fazendo de forma tempestiva de modo a proporcionar um resultado eficaz. É o que sucede no *Caso dos Assentamentos* irregulares (ainda não concluído processualmente). Em tal caso a força da jurisdição interveio na prática de atos administrativos que, sob a pseudopretensão de dar cumprimento à reforma agrária, transgrediram uma expressa regra protetiva do meio ambiente e que, neste caso, consistia na realização das análises prévias para o licenciamento de dezenas de projetos de assentamento rurais.

Convém mencionar, no entanto, que naquela circunstância, o *argumento econômico* subjacente ao debate, qual seja, a realização da *justiça social* como um imperativo constitucional, se deu sem a força de um grupo de pressão específico. Os *assentados*, que normalmente já possuem pouca visibilidade social (fala-se aqui apenas daqueles que são legítimos beneficiários da reforma agrária) até o momento não agiram em conjunto no interior do processo, não atuaram como um grupo de pressão e, por estarem dispersos, perderam qualquer capacidade de cogitar alguma tese diferente da que foi estipulada na decisão jurisdicional provisória. A pressão contrária ao *argumento ambiental* foi nula ou quase inexistente, pois somente o INCRA objetou a decisão, mas, logo em seguida, buscou a via do diálogo com o Ministério Público Federal para tentar sanar algumas das irregularidades apontadas no processo.

Nos demais casos - o Porto da Cargill, a UHE Belo Monte e a Mina de Juruti - a prevalência do *argumento econômico* é algo inquestionável, pois o resultado das ações judiciais em momento algum favoreceu a defesa do meio ambiente.

No caso da Mina de Juruti, o interesse econômico prevaleceu graças à inércia jurisdicional. O não-agir da jurisdição ensejou o direito de agir dos agentes econômicos, embora o seu empreendimento tenha sido intensamente questionado em sede administrativa. A ineficácia do atuar jurisdicional contribuiu para a concreção integral da proposta desenvolvimentista no mundo dos fatos.

Nesses três casos, entretanto, ainda que os magistrados que intervieram nos processos não tenham agido de forma consciente contra o meio ambiente, algumas de suas justificativas políticas e de suas motivações jurídicas, enfim, os

fundamentos de suas diferentes decisões, formaram um conjunto de manifestações judiciais que, na prática, minoraram ou tornaram inexistentes as dimensões da proteção ambiental.

O confuso enredo processual em que se converteu o Porto da Cargill é o exemplo típico do potencial de realização pragmática do *argumento desenvolvimentista*. Afinal, a imposição do EIA/RIMA, tal como prevista na Lei dos Portos, seria um obstáculo à implantação do empreendimento, pois, além torná-lo mais demorado, também dilataria o seu custo financeiro. A mora jurisdicional e as decisões conflitantes acerca da interpretação dos comandos legais e constitucionais foram tamanhas que, ao término da demanda, o vencedor do litígio processual – o Ministério Público Federal - foi o perdedor no mundo dos fatos.

Caberá aqui uma inevitável comparação entre o Porto da Cargill e o caso *do snail darter*, relatado por DWORKIN²⁰⁸. Ali a Suprema Corte dos Estados Unidos decidiu pela paralisação das obras de uma usina hidroelétrica que já haviam consumido mais de US\$100 milhões. O fundamento era a possibilidade de extinção de uma espécie de peixe (*snail darter*) e a continuidade da obra afrontaria uma legislação específica de proteção de espécies ameaçadas de extinção. Em nosso caso, entretanto, sequer se cogitará a destruição do terminal graneleiro da Cargill, muito embora este tenha sido construído ao arpejo da legislação que exigia a realização prévia do EIA/RIMA. Nem mesmo haverá sua paralisação, pois a interdição do empreendimento por ordem judicial durou apenas alguns dias, já que o prejuízo econômico da paralisação (utilizado como argumento explícito em Juízo) foi suficiente para convencer a jurisdição a permitir a continuidade da atividade empresarial.

Em outra situação, o *argumento desenvolvimentista* foi sobretudo ainda mais proeminente. Se a construção da UHE Belo Monte não acontecer o será por razões estranhas à vontade jurisdicional. Esse empreendimento, em linhas gerais, é visto como parte da implantação de uma política pública destinada a prover energia elétrica para o Brasil, oficialmente justificada pelo crescente consumo atual de energia e pela demanda estimada para o futuro. Esse fator assumiu um *peso* considerável no contexto da Jurisdição. Porém, o potencial de convencimento dessa

²⁰⁸ DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*; tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes. 2003, p. 25-29. O mesmo caso também é referido por OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*; tradução Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1997. p. 375-376.

argumentação é tão grande que, no plano processual, foi capaz de torcer até mesmo fortes *argumentos jurídicos ambientais* de defesa do patrimônio cultural (e também econômico) das comunidades indígenas assentados na expressa dicção do art. 231 do Texto Constitucional, o qual foi dilacerado juridicamente.

No caso da UHE Belo Monte já não se trata de interpretar uma legislação ordinária à luz do ordenamento constitucional, como sucedeu com a primeira decisão relativa ao Porto da Cargill. Naquela oportunidade, como visto no item 4.3 do Capítulo IV, a jurisdição agiu de maneira restritiva ao negar a aplicação de uma regra legal válida, circunstância que se tornou dissonante com a proteção constitucional do meio ambiente. Essa situação difere, juridicamente, do que aconteceu no caso da UHE Belo Monte. Ali foi rejeitada a audição das comunidades indígenas **no e pelo** Congresso Nacional, conforme previsto literalmente no art. 231, §3º da Constituição Federal.

O esforço interpretativo realizado pelo magistrado sentenciante, ao tomar a primazia do *argumento desenvolvimentista*, teve como resultado apenas a desobstrução das restrições judiciais ao bilionário empreendimento, porquanto este foi considerado imprescindível para a implantação de uma política pública desenvolvimentista e, por isso, mais urgente e importante que a proteção dos direitos das comunidades indígenas e do meio ambiente em suas faces ecológica e cultural.

Em síntese, as inferências extraídas a partir dos *casos emblemáticos* apontam que as manifestações jurisdicionais expressam claramente as opções dogmáticas do Poder Jurisdicional, tanto no campo jurídico quanto no universo político. Portanto, se o Poder Judiciário faz suas opções, será mais consentâneo com sua versão moderna que atue de maneira proativa no campo das garantias constitucionais, proclamando – tempestivamente - em suas decisões a efetividade dos comandos jurídicos socioambientais. Daí a necessidade de juízes e tribunais adequarem suas opções e justificativas decisórias em conformidade com a normatividade constitucional em sua feição jusambiental.

Cabe enfatizar, por fim, que o fator tempo e a inação concorrem decisivamente para a voraz degradação da qualidade ambiental. Conquanto tal constatação pareça óbvia é importante que o Poder Jurisdicional não aceite passivamente os componentes temáticos e temporais impostos por outros segmentos, especialmente pela força do *argumento econômico* o qual representa a *mão invisível* de algo chamado *mercado*. É que, em última instância, aquele que

impõe a agenda temática e dita o ritmo do tempo é o verdadeiro detentor do poder²⁰⁹.

Nessa toada, uma vez que no exercício da atividade jurisdicional, os julgadores expõem suas concepções ao elegerem os fundamentos jurídicos-políticos de suas decisões, é tempo da Jurisdição (atuando como um Poder Público) interferir nos *diálogos* com a sociedade e contribuir para pacificar ou ajustar o impasse *desenvolvimento X sustentabilidade ambiental*. Esse *diálogo* entre Jurisdição e Sociedade, contudo, será mediado pelos processos judiciais em cada caso e somente será profícuo se a Jurisdição ditar uma *agenda* própria ao empreender, em suas decisões, a materialidade dos compromissos constitucionais relativos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

²⁰⁹ OST, François. *O tempo do direito*; tradução Élcio Fernandes. Bauru: EDUSC, 2005, p. 25.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ABELHA, Marcelo Rodrigues. *Elementos de Direito Ambiental*, 2. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2005.
- ALEXY, Robert. *Teoria da Argumentação Jurídica*; tradução Zilda Hutchinson Schild Silva. São Paulo. Landy Editora. 2005.
- ALTVATER, Elmar. *O Preço da Riqueza: pilhagem ambiental e a nova (des) ordem mundial*; tradução de Wolfgang Leo Maar. São Paulo: Editora UNESP. 1995.
- _____. *Os desafios da globalização e da crise ecológica para o discurso da democracia e dos direitos humanos. A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI*. HELLER, Agnes [et al.] Rio de Janeiro: Contraponto. 1999.
- BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar. 2006.
- _____. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil*. Revista da Escola Nacional da Magistratura, Ano I, nº 2, outubro 2006.
- BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*; tradução para o espanhol Jorge Navarro, Daniel Jiménez e Maria Rosa Borrás. Barcelona: Paidós, 1998.
- BENATTI, José Heder. *Posse agroecológica e manejo florestal à luz da Lei 9.985/2000*. Curitiba: Juruá, 2006.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Editora Campus. 1992.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BRANDÃO JÚNIOR; Amintas; SOUZA, Carlos. *O Estado da Amazônia*. Ano 2 Junho 2006 Nº 7. Disponível em <http://www.imazon.org.br/especiais/especiais>.
- CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores?*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1993.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Canotilho e a Constituição Dirigente – 2ª ed.* Organizador Jacinto Nelson de Miranda Coutinho; participantes Agostinho Ramalho Marques Neto ... [et al.] – Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- _____. *A proteção do meio ambiente e o direito de propriedade (crítica de jurisprudência ambiental)*. Coimbra: Coimbra Editora, 1995.
- CASCAES DOURADO, Maria Cristina César de Oliveira. *Meio ambiente no Pará: fato e norma*. Dissertação de mestrado. Belém: UFPA. 1993.
- CELETANO, Danielle; VERÍSSIMO, Adalberto. *A Amazônia e os objetivos do milênio*. Belém: Imazon, 2007.
- COELHO, Inocêncio Mártires. *Interpretação Constitucional*. São Paulo. Editora Saraiva. 2007.
- COHENCA, Daniel. *A expansão da fronteira agrícola e sua relação com o desmatamento detectado em imagens Landsat TM e ETM+ na região norte da BR-163. Pará entre os anos de 1999 a 2004*. Monografia. Especialização. Santarém: Universidade Federal de Lavras. 2005.
- COMISSÃO MUNDIAL MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1991.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3 ed. São Paulo: Saraiva. 2004.

CONDURÚ, Marise Teles; PEREIRA, José Almir Rodrigues. *Elaboração de trabalhos acadêmicos: normas, critérios e procedimentos*. 2. ed. ver. Ampl. e atual. Belém: EDUFPA, 2006.

CORREA, Darcísio. *A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas*. 3ed. Ijuí: UNIJUÍ. 2002.

CORTIANO JR., Eroulths. *O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas: uma análise do ensino do direito de propriedade*. Rio de Janeiro: Renovar. 2002.

DERANI, Cristiane. *A propriedade na constituição de 1988 e o conteúdo da função social*. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 27, jul/set. 2002.

DESCARTES, René. *Discurso do Método: regras para a direção do espírito*; tradução Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret. 2008.

DIAS, Jean Carlos. *O controle judicial das políticas públicas*. São Paulo: Método. 2007.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*; tradução Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes. 2003.

_____. *O Império do Direito*; tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes. 2003.

ESCRITÓRIO DO BANCO MUNDIAL NO BRASIL. *Licenciamento Ambiental de Empreendimentos: uma Contribuição para o Debate: estudo econômico e setorial. Região da América Latina e do Caribe*. Volume I: Relatório Síntese.

FARIA, José Eduardo (org.). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Malheiros, 2005.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva. 2006.

FRANCO, Antonio Souza. *Ambiente e desenvolvimento: enquadramento e fundamento do direito do ambiente*. In: AMARAL, Diogo de Freitas do (Coord.) *Direito do Ambiente*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração, 1994.

FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do direito*. São Paulo: Malheiros. 1998.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A constituição federal e a efetividade das normas ambientais*. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005.

GARAPON, Antoine. *O juiz e a democracia: o guardião das promessas*; tradução Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan. 2001.

GARAPON, Antoine; ALLARD, Julie. *Os Juízes na mundialização. A nova revolução do direito*. Tradução Rogério Alves. Lisboa: Instituto Piaget. 2006.

GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2001.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho (Orgs), *Ou Isto ou Aquilo – A Sociologia Jurídica nas faculdades de direito*: Rio de Janeiro. IDES/Letra Capital. 2002.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*; tradução João Baptista Machado. Martins Fontes. São Paulo, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. *O Estado-Juiz na democracia contemporânea: uma perspectiva procedimentalista*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2007.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2003.

LEITE, José Rubens Morato & AYALA, Patrick de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2004.

LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores. 2005.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio Ambiente direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2004.

MARINONI, Luiz Guilherme. *A legitimidade da atuação do juiz a partir do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva*. Revista da Escola Nacional da Magistratura. Ano I, numero 01. Brasília: Escola Nacional da Magistratura. 2006.

MATTOS NETO, Antonio José de. *A posse agrária e suas implicações jurídicas no Brasil*. Belém: CEJUP. 1988.

_____. *A questão agrária no Brasil: aspecto sociojurídico*. Direitos Humanos em Concreto. WEIL, Paulo Sérgio A. Costa. Coordenador. Curitiba: Juruá, 2008.

MIGUEL, Juan Francisco Delgado de. *Derecho agrário ambiental: propiedad y ecologia*. Pamplona: Aranzadi. 1992.

MIRANDA, Jorge. *A constituição e o direito do ambiente*. In: AMARAL, Diogo Freitas do; ALMEIRA, Marta Tavares de (coord.). *Direito do ambiente*. Oeiras: Instituto de Administração, 1994.

MIRANDA, Natasha Martins do Vale. *Impactos ambientais da mineração na Amazônia no município de Barcarena*. *Direito Ambiental em Evolução* nº 5. Coord. FREITAS, Wladimir Passos de. Curitiba: Juruá, 2008.

MORAES, Raimundo de Jesus Coelho de. *Gestão Ambiental e Deliberação Democrática. Limites e potencialidades do licenciamento ambiental como instrumento de participação política e controle*. Dissertação de mestrado. Belém: UFPA. 2007.

NUNES, Paulo Henrique Farias. *Meio ambiente & mineração: desenvolvimento sustentável*. Curitiba: Juruá. 2006.

OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*; tradução Joana Chaves. Instituto Piaget: Lisboa. 1995.

_____. *O tempo do direito*; tradução Élcio Fernandes. Bauru: EDUSC, 2005.

PADUA, José Augusto. *Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

PINTO, Lúcio Flávio. *Hidrelétricas na Amazônia: predestinação, fatalidade ou engodo?* Belém: Edição Jornal Pessoal. 2002.

PNUMA. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. *Perspectivas do meio ambiente mundial 2002: passado, presente e futuro*.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; DERANI, Cristiane. *Princípios Gerais do Direito Internacional Ambiental*. In: *O direito e o desenvolvimento sustentável: Curso de Direito Ambiental*. [Organizadores Aurélio Virgílio Veiga Rios e Carlos Teodoro Hugueneu Irigaray]. São Paulo: Peirópolis, 2005.

ROCHA, Ana Flávia (org.). *A defesa dos direitos socioambientais no judiciário*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003.

SAAVEDRA, Giovani Agostini. *Jurisdição e democracia: uma análise a partir das teorias de Jürgen Habermas, Robert Alexy, Ronald Dworkin e Niklas Luhmann*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção Jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política* São Paulo: Cortez, 2006.

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

_____. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006.

SIQUEIRA, Marli Aparecida da Silva. *Monografias e teses: das normas técnicas ao projeto de pesquisa. Teoria e prática*. Brasília: Editora Consulex. 2005.

SENDIM, José de Sousa Cabral. *Responsabilidade civil por danos ecológicos*. Coimbra: Almedina. 2002.

SEVÁ FILHO, A. Oswaldo (org.). *Tenotã-Mõ: alertas sobre as conseqüências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu*. São Paulo: International Rivers Network, 2005.

SILVA, Danny Monteiro da. *Dano Ambiental e sua reparação*. Curitiba: Juruá, 2006.

SILVA, José Afonso da Silva. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros. 1996.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *O renascer dos povos indígenas para o direito*. Curitiba: Juruá. 1998.

SOUZA JÚNIOR, Antonio Umberto de. *O supremo tribunal federal e as questões jurídicas: o dilema brasileiro entre o ativismo e a autocontenção no exame judicial das questões políticas*. Porto Alegre: Síntese, 2004.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade Civil Ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2004.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica Jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2003.

TEIXEIRA, Antônio Edílio Magalhães. *Processo Ambiental: uma proposta de razoabilidade na duração do processo*. Curitiba: Juruá. 2008.

THEODORO, Suzi Huff (org.). *Mediação de conflitos socioambientais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

TRECCANI, Girolamo Domenico. *Combate à grilagem: instrumento de promoção dos direitos agroambientais da Amazônia*. Direitos humanos em concreto. WEIL, Paulo Sérgio A. Costa. Coordenador. Curitiba: Juruá, 2008.

ENDEREÇOS CONSULTADOS NA INTERNET

http://www.cegente.com.br/upload/palestras/arg_3.pdf.

<http://www.cargill.com.br>.

<http://www.santarem.pa.gov.br/conteúdo>

<http://www.oeco.com.br/index.php/reportagens/37-reportagens/1903>

www.abiove.com.br/ss_relatoriouso_br.html

<http://www.socioambiental.org/esp/bm/index.asp>

<http://www.mme.gov.br/site/menu/select>

www.brasil.gov.br/pac

<http://www.ecodebate.com.br/index.php>

http://www.reforcofederal.hpg.com.br/grandes_projetos1.htm

www.alcoa.com/brazil/pt/alcoa_brazil/overview.asp

<http://tj.pa.gov.br/>

www.imazon.org.br

<http://www.pa.trf1.gov.br/>

www.prpa.mpf.gov.br