



Daniel Gaio
Natália Lelis
Gabriella Andréa Pereira
ORGANIZADORES

**DIREITO
AMBIENTAL:
CRISE DO ESTADO
DEMOCRÁTICO
DE DIREITO
E RETROCESSOS
AMBIENTAIS**

**ANAIS DO 5º
CONGRESSO MINEIRO
DE DIREITO AMBIENTAL**

VOLUME 1

INITIA VIA
EDITORA

Daniel Gaio
Natália Lelis
Gabriella Andréa Pereira

**ANAIS DO 5º CONGRESSO MINEIRO DE DIREITO
AMBIENTAL: CRISE DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO
E RETROCESSOS AMBIENTAIS**

VOLUME 1

INITIA VIA
EDITORA

Belo Horizonte
2021

Copyright © desta edição [2021] Initia Via Editora Ltda. Rua dos Timbiras, nº 2250 – sl. 103, Lourdes Belo Horizonte, MG - CEP 30140-061 www.initiavia.com

Editora-Chefe: Isolda Lins Ribeiro
Assistente Editorial: Ana Maria Mello & Silva
Revisão: Daniel Gaio e Gabriella Andréa Pereira
Diagramação: Gabriella Andréa Pereira
Arte da capa: Gabriella Andréa Pereira

CC BY-NC-SA 4.0. Esta obra foi licenciada sob a “Atribuição Creative Commons Não-Comercial - Compartilhamento Igual - 4.0 Internacional”. É possível compartilhá-la gratuitamente para fins não comerciais, atribuindo o devido crédito e sob a mesma licença.

Não há direitos reservados, pois a obra é gratuita, então usamos a licença mais ampla do Creative Commons.

Imagem da capa: Copo de moedas, via <https://url.gratis/OtkkCE>
Imagem da Seção 1: Trajédia de Brumadinho, via <https://url.gratis/neNTQD>
Imagem da Seção 2: Direito dos animais, via <https://url.gratis/QfbBxz>
Imagem da Seção 3: Tronco de árvore, via <https://url.gratis/rpxT0b>
Imagem da Seção 4: Smart Cities, via <https://url.gratis/rPXMJr>
Imagem da Seção 5: Ouro Preto, via <https://url.gratis/KdxWjE>

Congresso Mineiro de Direito Ambiental (5.: 2021: Belo Horizonte)

C749a Anais do 5º Congresso Mineiro de Direito Ambiental: crise do Estado Democrático de Direito e retrocessos ambientais, v.1 [recurso eletrônico] / Daniel Gaio, Natália Lelis, Gabriella Andréa Pereira (organizadores). – Belo Horizonte: InitiaVia, 2021.

304 p.: il. – Inclui bibliografias.

ISBN: 978-65-86834-25-3

1. Direito ambiental – Brasil 2. Impacto ambiental. 3. Proteção ambiental. I. Gaio, Daniel. II. Lelis, Natália. III. Pereira, Gabriella Andréa. IV. Título.

CDU(1976) 34:577.4

Organização do 5º Congresso Mineiro de Direito Ambiental



Intituições apoiadoras do 5º Congresso Mineiro de Direito Ambiental



Comitê Científico do 5º Congresso Mineiro de Direito Ambiental

Profa. Doutora Ana Luiza Garcia Campos – Universidade Federal de Lavras

Profa. Doutora Beatriz Souza Costa – Escola Superior Dom Helder Câmara

Profa. Doutora Cândice Lisboa Alves – Universidade Federal de Uberlândia

Prof. Doutor Carlos Magno de Souza Paiva – Universidade Federal de Ouro Preto

Prof. Doutor Daniel Gaio – Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Doutor Eder Azevedo – Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Doutor Edson Ferreira de Carvalho – Universidade Federal de Viçosa

Prof. Doutor Leonardo Alves Corrêa – Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Doutor Luciano José Alvarenga – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Profa. Doutora Maraluce Maria Custódio – Universidade do Estado de Minas Gerais

Pareceristas do 5º Congresso Mineiro de Direito Ambiental

Alexandre Gaio (MP/PR)
Ana Luiza Garcia Campos (Profa. UFLA)
Ângela Cristina Dias Ferreira (Profa. UFS)
Beatriz Souza Costa (Profa. Dom Helder)
Beatriz Vignolo Silva (Profa. FASA)
Carlos Magno de Souza Paiva (Prof. UFOP)
Célia Souza da Costa (Profa. IFAP)
Christiane Costa Assis (Profa. UEMG)
Daniel Gaio (Prof. UFMG)
Daniele Regina Pontes (Profa. UFPR)
Denison Melo de Aguiar (Prof. UEA)
Eder Marques de Azevedo (Prof. UFJF)
Fernando Barotti dos Santos (Prof. PUC Minas)
Gabriela Cristina Braga Navarro (Profa. UFLA)
Gabriela Miranda Duarte (Dra. UFMG)
Gabriela Sales Oliveira (Mestra UC/PT)
Henrique Silva Wenceslau (Mestre Dom Helder)
Isabella Franco Guerra (Profa. PUC/RJ)
Juliana Monteiro Pedro (Profa. UNIFAP)
Laura Magalhães de Andrade (Mestra UFOP)
Luciano José Alvarenga (Doutor UFOP)
Luiz Carlos Garcia (Prof. UNIPAC)
Manuelita H. R. Oliveira Filha (Doutoranda Roma/IT)
Maraluce Maria Custódio (Profa. Dom Helder)
Maria Cecília de Alvarenga Carvalho (Doutoranda UFMG)
Maria Virgínia Faro Eloy Dunda (Dra. UNICAP)
Marina Freitas Vilaça (Mestra UFV)
Pedro Abi Eçab (Doutor PUC/SP)
Simone Murta Cardoso do Nascimento (Doutoranda Dom Helder)
Stela Gomes Ferreira (Mestranda Dom Helder)
Suyene Monteiro da Rocha (Profa. UFT)
Vinícius Papatella Padovani (Mestre UFMG)
Virgínia Totti Guimarães (Profa. PUC/RJ)

APRESENTAÇÃO

A Constituição de 1988 consagrou um conjunto de direitos humanos, sociais, ambientais e urbanos, conjunto esse que seguiu sendo ampliado em anos seguintes no âmbito nacional e internacional, como conquista de mobilizações, debates e lutas sociopolíticas. Entretanto, a implementação de tais direitos através de políticas públicas, sua internalização como prática social e sua normatização ampliada materializada em regulamentos, doutrina e jurisprudência tem sido um campo cada vez mais intenso de disputas de toda ordem, atravessado pelas determinações e pelos interesses do sistema econômico e geopolítico.

Nesse contexto, no Brasil, os últimos anos tem sido marcados por perdas, encolhimentos e desconstruções em que até mesmo a sua conformação, a rigor, como *retrocesso ambiental* e, a partir daí, o reconhecimento de sua subordinação à Carta Magna, que o veda, está em disputa. Não obstante, aqui e ali, a todo momento, esse conflito fundante de uma era de desmonte é dissimulado em argumentos ligados aos sofismas da urgência, da eficiência, da economicidade e, o mais destrutivo, da técnica pretensamente dita *neutra*.

O 5º Congresso Mineiro de Direito Ambiental, realizado em 17 e 18 de agosto de 2021, dando sequência ao projeto iniciado em 2017, contou com 4 painéis temáticos – retrocessos democráticos nos órgãos ambientais, órgãos públicos e a mineração, órgãos ambientais e licenciamento e retrocessos aos direitos indígenas e sociobiodiversidade – com excelentes apresentações de especialistas. Traz uma contribuição importante ao campo, que lança luz sobre diversos temas caros ao debate e à luta pelo desenvolvimento e pela implementação dos direitos que o Direito Ambiental estabelece em sua conformação constitucional.

Neste Volume 1, especialmente, que traz a contribuição daqueles que atuam profissionalmente na área, os dados, as análises e as reflexões apresentados demonstram o entrelaçamento da ciência jurídica com a práxis, tanto como prática profissional cotidiana daqueles que trabalham com a complexidade da temática quanto como prática social em que tal complexidade se constitui, se realiza e se transforma. Muitos desses profissionais trazem seu olhar ainda enriquecido pelo retorno à pesquisa nas pós-graduações, contribuindo ainda mais para a evolução e a qualificação do Direito Ambiental.

Neste Volume, os vinte e quatro capítulos se distribuem entre seis Grupos Temáticos: (a) Regulação Ambiental; (b) Justiça Ambiental e conflitos socioambientais; (c) Direito dos animais; (d) Bioma, biodiversidade e política florestal; (e) Cidade, ambiente cultural e sustentabilidade; (f) Patrimônios culturais e sustentabilidade. Profissionais que atuam em diversas cidades mineiras e algumas de outros estados, como CE e RS, promotores de justiça e assistentes técnicos, muitos com pós-graduação em andamento ou concluída, trazem várias contribuições para o avanço do debate e, quiçá, para o fortalecimento do direito ambiental constitucional escrito, entendido e vivido.

Nossos sinceros agradecimentos aos autores, aos expositores que tanto contribuíram nos painéis temáticos, a todos que participaram dos debates e nosso convite a todos a assistirem as gravações no YouTube do Congresso Mineiro de Direito Ambiental.

A todos uma boa leitura!

Daniel Gaio
Natália Lelis
Gabriella Andréa Pereira

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	06
GT REGULAÇÃO AMBIENTAL.....	11
PARA PASSAR A BOIADA: PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS AMBIENTAIS E PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL Alexandre de Freitas Carpenedo.....	12
AMEAÇA LEGISLATIVA ÀS CAVIDADES NATURAIS SUBTERRÂNEAS Giselle Ribeiro de Oliveira e Clarice Gomes Marotta.....	25
AS LIMITAÇÕES DA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL PARA UMA EMANCIPAÇÃO SOCIOAMBIENTAL: UMA ANÁLISE SOB O VIÉS DA ECOLOGIA POLÍTICA CRÍTICA Arthur José Vieira Gomes Sales, Camila Cristiane de Carvalho Frade e Émilien Vilas Boas Reis.....	40
OS MÚLTIPLOS DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS DIRETIVAS INTERNACIONAIS SOBRE SANEAMENTO BÁSICO NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO COMO INSTRUMENTO EFETIVO AO COMBATE ÀS EPIDEMIAS Adriana Freitas Antunes Camatta e Sébastien Kiwonghi Bizawu.....	52
O (DES) CAMINHO AMBIENTAL: O AGRONEGÓCIO E A MUDANÇA NECESSÁRIA PARA A EFICÁCIA DO DIREITO AMBIENTAL Juliana Froede Peixoto Meira, Rafaela Fátima Magalhães Barros e Mariza Rios.....	62
A PRESCRIÇÃO APLICADA À REPARAÇÃO CIVIL POR DANOS AMBIENTAIS NO BRASIL E NO MÉXICO Ernesto Guimarães Marques Moreira César, Márcio Luís de Oliveira e Maria Luísa Brasil Gonçalves Ferreira.....	78
REGULAÇÃO AMBIENTAL EM CONTEXTOS DE DESLOCAMENTO Selma Singulano.....	90
REGULAÇÃO AMBIENTAL EM CRISE E OS CUSTOS DOS DIREITOS DIFUSOS Eder Marques de Azevedo.....	98
GT JUSTIÇA AMBIENTAL E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS.....	108
“REFUGIADOS AMBIENTAIS” EM DECORRÊNCIA DE CAUSA ANTRÓPICA: ROMPIMENTO DE BARRAGENS E O CASO DE BENTO RODRIGUES, MARIANA (MG)	

Kiwonghi Bizawu, José Cláudio Junqueira Ribeiro e Julieth Laís do Carmo Matosinhos Resende.....	109
A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO POSSÍVEL MEIO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS	
Julifrancis Carvalho Gontijo e Yollanda Farnezes Soares.....	118
ANÁLISE DO ACORDO JUDICIAL DE BRUMADINHO À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E DE DIREITO AMBIENTAL	
Juliana Imperatori Loures, Gisely de Souza Gomes e Marlene de Paula Pereira.....	128
A CONFLITUOSIDADE DOS LITÍGIOS IRRADIADOS NO ÂMBITO DOS CONFLITOS RELACIONADOS AO NEOEXTRATIVISMO MINERAL	
Lucas Ramos de Oliveira Santos e Daniel dos Santos Rodrigues.....	141
ANÁLISE DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO MINERAL NOS MUNICÍPIOS MINEIROS NA PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO DO ACESSO À INFORMAÇÃO	
Jenifer Dias do Carmo, Livia Maria Cruz Gonçalves de Souza e Nathalia Vieira Dias Sales.....	154
OS IMPACTOS DAS USINAS DE ENERGIA NAS PAISAGENS BRASILEIRAS: ABRANGÊNCIA DA PROTEÇÃO DA PAISAGEM NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE HIDRELÉTRICAS	
Laura Martins Duarte de Lima e Maraluce Maria Custódio.....	164
MEIO AMBIENTE PANDÊMICO: RESTRIÇÃO À CIRCULAÇÃO DE PESSOAS COMO POLÍTICA PÚBLICA DE CONTENÇÃO À DISSEMINAÇÃO DO CORONAVÍRUS	
Márcio Luís de Oliveira, Maria Luísa Brasil Gonçalves Ferreira e Henrique de Almeida Santos.....	172
ÉTICA E TUTELA JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE: IMPACTOS AMBIENTAIS RELACIONADOS AO AGRONEGÓCIO NO BRASIL	
Cristiano de Sousa Viana e Mayara Ferrari Longuini.....	184
IMPRESCRITIBILIDADE DOS DANOS AMBIENTAIS E A (IM)POSIBILIDADE DE CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AGENDA 2030 NO BRASIL	
Vicente de Paulo Augusto de Oliveira Júnior e Daniel Pagliuca.....	194
GT DIREITO DOS ANIMAIS.....	211
UMA ANÁLISE BIOÉTICA E JURÍDICA DA PRÁTICA DA VAQUEJADA EM FACE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 96 DE 2017	
Fernanda Martins Amorim e Edson Ferreira de Carvalho.....	212
GT BIOMA, BIODIVERSIDADE E POLÍTICA FLORESTAL.....	226

CAMPOS FERRUGINOSOS DE MINAS GERAIS: A PEC/63 COMO ESPERANÇA NUM QUADRO DE GRANDES AMEAÇAS

João Luís Lobo Monteiro de Castro e Flávio Fonseca do Carmo.....227

A AUTODECLARAÇÃO NO CADASTRO AMBIENTAL RURAL: ESTUDO DA SUB-BACIA DE SANTO ANTÔNIO DO AMPARO-MG

Wesley Cardoso Costa, Amanda Nunes Sousa e Luís Antônio Coimbra Borges.....237

GT CIDADE, AMBIENTE CULTURAL E SUSTENTABILIDADE.....246

A DISPERSÃO DE PRODUTOS QUÍMICOS POR AERONAVE NO COMBATE AO MOSQUITO Aedes EGYPTI E OS DESAFIOS DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NA DEFESA DA SAÚDE AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DA ADI 5.592/DF

Paula Rezende de Castro e Beatriz Souza Costa.....247

A AGRICULTURA URBANA E A ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL: O CASO DE BELO HORIZONTE

Vinícius Papatella Padovani e Daniel Gaio.....260

GT PATRIMÔNIOS CULTURAIS E SUSTENTABILIDADE.....274

A FRONTEIRA ENTRE PATRIMÔNIO CULTURAL E DIREITO ANIMAL: O CASO DO OFÍCIO DOS CARROCEIROS

Anelisa Cardoso Ribeiro, Giselle Ribeiro de Oliveira e Karina Cardoso Ribeiro.....275

ENTRE O PATRIMÔNIO CULTURAL E AS MINAS: ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO PATRIMONIAL NO MUNICÍPIO DE BARÃO DE COCAIS - MG

Gabriel Cassoli Cortelleti, Nayara Cristina de Castro Bicalho e Tiago da Cunha Rosa.....291



Regulação Ambiental



PARA PASSAR A BOIADA: PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS AMBIENTAIS E PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL

TO PASS THE CATTLE: SOCIAL PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL POLICIES AND PROHIBITION OF ENVIRONMENTAL REGRESSION

Alexandre de Freitas Carpenedo¹

RESUMO: A presente pesquisa tem como objeto o exame da legitimidade jurídica das diversas limitações à participação social, nos órgãos colegiados ambientais do governo federal, efetuadas a partir de 2019, notadamente pelos Decretos 9.759/2019, 9.784/2019 e 9.806/2019, à luz do princípio da proibição do retrocesso. A partir da conceituação do princípio, investiga-se, primeiramente, se é, de fato, aplicável ao Direito Ambiental. Após, analisa-se a fundamentalidade do direito à participação popular nas tomadas de decisão do Estado, e em quais dispositivos constitucionais se encontra fundamentada tal prerrogativa. Por fim, são analisadas medidas concretas que restringem e desestruturam os órgãos colegiados federais e limitam a participação da sociedade nas políticas públicas ecológicas, a fim de concluir se são limitadas à margem de discricionariedade do administrador ou se violam o princípio proibitivo em estudo. O trabalho tem como referenciais teóricos principais Ingo Wolfgang Sarlet, e Tiago Fensterseifer, em sua obra “Princípios do Direito Ambiental”, e José Vicente dos Santos Mendonça, em seu artigo, à época vanguardista, “Vedação do retrocesso: o que é e como perder o medo”. É construído pela metodologia indutiva (narrativo-descritiva) e desenvolvido através de obras doutrinárias nacionais e estrangeiras, artigos, legislação, e julgados do ordenamento jurídico nacional.

Palavras-chave: direito ambiental; participação popular; proibição do retrocesso; direito fundamental; Estado Democrático de Direito.

ABSTRACT: This research aims to examine the legal legitimacy of the various limitations to social participation, in the environmental collegiate bodies of the federal government, carried out from 2019, notably by Decrees 9,759/2019, 9,784/2019 and 9,806/2019, at in the light of the principle of prohibition of retrogression. From the conceptualization of the principle, it is investigated, first, if it is, in fact, applicable to Environmental Law. Then, the fundamentality of the right to popular participation in State decision-making is analyzed, and in which constitutional provisions this prerogative is based. Finally, concrete measures are analyzed that restrict and disrupt the federal collegiate bodies and limit the participation of society in ecological public policies, in order to conclude whether they are limited to the discretion of the administrator or if they violate the prohibitive principle under study. The work has as main theoretical references Ingo Wolfgang Sarlet, and Tiago Fensterseifer, in his work “Princípios do Direito Ambiental”, and José Vicente dos Santos Mendonça, in his

¹ Procurador Federal, atualmente em exercício na Equipe Estadual de Juizados Especiais Federais no Rio Grande do Sul – EE-JEF/RS. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Especialista em Direito Público, com ênfase em Direito Constitucional. E-mail: alexandre.carpenedo@agu.gov.br

article, avant-garde at the time, “Vedação do retrocesso: o que é e como perder o medo”. It is built by the inductive methodology (narrative-descriptive) and developed through national and foreign doctrinal works, articles, legislation, and judged by the national legal system.

Keywords: environmental law; popular participation; ban on kickback; fundamental right; Democratic State.

1. Introdução

Com o processo de redemocratização, a partir de 1985, e, posteriormente, a promulgação de uma nova Constituição, o Brasil buscou consagrar diversos direitos e garantias até então (formal ou materialmente) inexistentes, a fim de reparar os graves retrocessos legitimados à época da ditadura militar. Dentre estas prerrogativas, de destaque a participação da sociedade civil nas tomadas de decisão do Estado.

Tendo como base o povo na condição de titular do poder constituinte originário (art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República de 1988), participação social ganha especial destaque nas políticas públicas ambientais, até mesmo em decorrência da previsão feita pelo artigo 225, *caput*, do texto constitucional, no sentido de que é também da coletividade, juntamente com o Estado, o dever de promoção e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Desta forma, a participação da sociedade civil em matéria ambiental vinha numa constante evolução ao longo dos anos, havendo especial destaque para a edição do Decreto 8.243/2014, que instituíra a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social.

Referida evolução, contudo, sofreu um forte golpe com as políticas instituídas a partir de 2019. Com a edição dos Decretos 9.759/2019, 9.784/2019 e 9.806/2019, pôs-se um término na Política Nacional de Participação Social e no Sistema Nacional de Participação Social, a grande maioria dos órgãos colegiados foi extinta e, entre os remanescentes, a participação social foi praticamente dissolvida. No ponto, indubitável a conclusão de que retrocesso ambiental houve.

Neste contexto, sabe-se que o princípio de vedação ao retrocesso não é absoluto e não exclui determinada margem de discricionariedade das autoridades públicas na condução da política nacional, desde que em consonância com outros princípios do sistema jurídico pátrio, como proporcionalidade, razoabilidade e mínimo existencial.

Assim, o presente trabalho tem como objetivo responder ao seguinte problema: a desestruturação da participação popular nas políticas ambientais viola o princípio da proibição do retrocesso ambiental?

Os fenômenos da participação popular e da vedação de retrocesso ambiental são estudados principalmente a partir das bases teóricas formuladas por Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer, por José Vicente dos Santos Mendonça e Paulo Bonavides. E, para atingir o objetivo proposto, o artigo é dividido em três partes.

Na primeira parte, busca-se averiguar se o princípio da vedação ao retrocesso pode ser aplicado ao Direito Ambiental. Introduce-se brevemente a clássica forma de aplicação (aos direitos sociais), para, a partir de então, investigar a sua incidência a direitos de natureza distinta – entre eles, os relacionados ao meio ambiente.

Na segunda parte, examina-se a fundamentalidade do direito à participação popular na Constituição de 1988. Examina-se a garantia de participação da sociedade civil diretamente nas decisões políticas do Estado como resposta às limitações impostas à época da ditadura militar, e como ele consiste numa forma de concretização efetiva do

Estado Democrático de Direito. Esta forma de intervenção social também é objeto de exame especificamente na esfera ambiental, em que, mais do que uma garantia, é vista como um dever, em virtude da responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade na promoção e proteção do meio ambiente.

Na terceira parte, são objeto de exame, concretamente, as alterações efetuadas pelos Decretos de extinção dos órgãos colegiados do governo federal (e restrição na atuação dos remanescentes), frutos de uma política de desestruturação da participação da sociedade civil nos órgãos e conselhos federais como um todo – em especial os de proteção ambiental. Neste ponto, busca-se verificar se tais alterações limitam-se à mencionada margem de discricionariedade do administrador público ou se, ultrapassando-a, viola o princípio de proibição do retrocesso.

O artigo é construído pela metodologia indutiva (narrativo-descritiva), desenvolvido através de pesquisa bibliográfica e documental (obras doutrinárias nacionais e estrangeiras, artigos, legislação e julgados do ordenamento jurídico nacional).

2. Aplicação do princípio da proibição do retrocesso ao direito ambiental

O princípio da proibição do retrocesso é originário da proteção dada aos direitos sociais, econômicos e culturais (ditos de “segunda dimensão”²) e, no direito lusobrasileiro, tem como grande expoente o constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho:

Com isto quer dizer-se que os direitos sociais e económicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez alcançados ou conquistados, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo³.

A partir desta visão, em síntese, as prerrogativas já reconhecidas, alçadas à alcunha de direitos subjetivos, não poderiam ser extintas ou restringidas. Na medida em que se conquista determinada garantia, não seria possível retroceder a um estado anterior prejudicial, quando da sua inexistência. Não se encontra expressamente elencado no texto constitucional, sendo considerado um princípio implícito no sistema pátrio.⁴

Embora tenha sido originalmente pensado como uma forma de proteção aos direitos de segunda dimensão, é certo que também encontra plena aplicabilidade aos de primeira dimensão. Possivelmente, não há maiores digressões a este respeito pela maior necessidade de dispêndios estatais na manutenção das garantias de cunho social, bem como da existência quase óbvia da maioria dos ditos “direitos de liberdade”. De fato, não se cogita a restrição ao direito a vida, para citar um exemplo bastante óbvio – a despeito de defesas em sentido contrário por algumas vozes reacionárias. Da mesma forma, não há nenhuma razão para vedar sua aplicação aos direitos de terceira dimensão – neles incluídos os relacionados ao meio ambiente.

² Por fugir ao objetivo deste trabalho, deixa-se de analisar os pormenores acerca da polêmica “geração vs. dimensão” dos direitos fundamentais. Indica-se, apenas, que será empregada a expressão mais usual da doutrina contemporânea: “dimensão”.

³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. Coimbra: Almedina, 1993, p. 469

⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Princípios do Direito Ambiental. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 26. Ver também MENDONÇA, José Vicente dos Santos. Vedação do retrocesso: o que é e como perder o medo. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro, v. 12, p. 229 e 235, 2003.

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem reconhecido sua incidência no Direito Ambiental:

As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República.⁵

Historicamente, ao contrário dos princípios clássicos do Direito Ambiental (prevenção, precaução, poluidor-pagador, desenvolvimento sustentável etc.), o princípio da vedação ao retrocesso ambiental nunca teve previsão expressa no ordenamento jurídico nacional, tampouco nos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário (em verdade, nem a vedação ao retrocesso social foi expressamente prevista pelo texto constitucional brasileiro ou por qualquer uma das constituições latino-americanas – situação que não afasta, contudo, o fato de ter se tornado “uma categoria reconhecida e em processo de crescente difusão e elaboração doutrinária e jurisprudencial em várias ordens jurídicas inclusive em função da sua consagração no âmbito do Direito Internacional dos direitos humanos”⁶). Se mesmo entre os direitos sociais este princípio é considerado novo e de existência ainda discutível,⁷ é compreensível que, no Direito Ambiental, sua incidência também não fosse de todo pacífica.

No ano de 2018, o Acordo Regional de Escazú para América Latina e Caribe sobre Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental previu expressamente o princípio de vedação ao retrocesso em matéria de proteção ambiental, o que serve, no mínimo, como um grande reforço acerca de sua plena aplicabilidade na matéria:

Artigo 3 - Princípios - Na implementação do presente Acordo, cada Parte será guiada pelos seguintes princípios:

[...]

c) princípio de vedação do retrocesso e princípio de progressividade.

Em sentido contrário, poder-se-ia, a partir de uma leitura absolutamente equivocada do princípio, defender a sua inaplicabilidade à seara ambiental, sob pena de impossibilitar qualquer forma de intervenção na natureza (“não se poderia nem sequer cortar uma árvore”). Ora, é evidente que não é desta forma que o princípio é aplicável.

Se o ordenamento jurídico contemporâneo não comporta direitos absolutos⁸, é certo que a proibição de retrocesso não é uma exceção. Ou, em reforço: se, em sua finalidade originária, de proteção dos direitos sociais, a vedação ao retrocesso não possui caráter absoluto⁹, seria ingenuidade crer que com o Direito Ambiental o mesmo não ocorreria.

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.717/DF. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. 05 abr. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4197770>. Acesso em: 08 abr. 2021.

⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, Brasília, v. 75, n. 3, p. 117, 2009.

⁷ MENDONÇA, José Vicente dos Santos, op. cit., p. 218.

⁸ RAMOS, André de Carvalho. Curso de direitos humanos. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 124.

⁹ MENDONÇA, José Vicente dos Santos, op. cit., p. 211.

Acerca da impossibilidade de engessamento de quaisquer medidas pelos Poderes Legislativo e Executivo, já se manifestou o STF:

(...) a aplicação do princípio da proibição do retrocesso socioambiental não pode engessar a ação legislativa e administrativa, sendo forçoso admitir certa margem de discricionariedade às autoridades públicas em matéria ambiental. Todavia, as medidas que restringem direitos sociais ou ecológicos devem ser submetidas a um rigoroso controle de constitucionalidade que avalie sua proporcionalidade e sua razoabilidade, bem como seu respeito ao núcleo essencial dos direitos socioambientais, sob pena de irreversibilidade dos prejuízos às presentes e futuras gerações.¹⁰

De fato, como seria com qualquer outra garantia, não se está a defender utilização do princípio de forma absoluta, irrestrita. É certo que algumas formas de “recuo” não são proibidas. Estas, no entanto, como destacam Sarlet e Fensterseifer, não podem “ir aquém de certo nível, sem que esse direito seja desnaturado”.¹¹ O próprio julgado acima citado reitera a necessidade de obediência aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e núcleo essencial das garantias socioambientais, “sob pena de irreversibilidade dos prejuízos às presentes e futuras gerações”.

Os autores continuam:

Deve-se, assim, considerar que, na seara ambiental, existe um nível de obrigações jurídicas fundamentais de proteção, abaixo do qual toda medida nova deveria ser vista como violando o direito ao ambiente” Em outras palavras, não se deixa de admitir uma margem de discricionariedade do legislador em matéria ambiental, mas, como bem colocado por Prieur, existem fortes limites à adoção de medidas restritivas no tocante aos direitos ecológicos, tanto pelo prisma material quanto processual (ou procedimental).

Por conseguinte, mesmo que se parta do pressuposto de que todos os direitos podem, em alguma medida, ser objeto de restrições, a fim de promover a salvaguarda ambiental eficiente do meio ambiente e de outros direitos fundamentais, este princípio proibitivo “poderia até mesmo assegurar às garantias socioambientais uma proteção mais reforçada do que a habitualmente empregada”.¹²

Como o princípio da proibição do retrocesso visa à manutenção das conquistas ambientais já realizadas, a “margem de discricionariedade” citada não pode levar à extinção (ou ameaça de extinção) de tais avanços, “como nas situações de desmonte ou esvaziamento do aparato estatal necessário para implementação de políticas públicas ambientais”.¹³ Não há impeditivo à toda e qualquer medida que de alguma forma cause impacto no meio ambiente, mas é fato que, se puser em risco a própria prerrogativa em questão (por exemplo, “núcleo duro” direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado), o retrocesso ambiental e a ilegitimidade da política haverão de ser indubitavelmente reconhecidos.

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.901/DF. Relator: Ministro Luís Fux. 12 ago. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4355097>. Acesso em: 08 abr. 2021.

¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago, op. cit., p. 213.

¹² Ibidem, p. 213.

¹³ RAMACCIOTTI, Barbara Lucchesi; SOUZA, Camila Queiroz de; DANTAS, Luís Rodolfo Ararigboia de Souza. O princípio da proibição do retrocesso ambiental aplicado às políticas públicas ambientais. Revista Estudos Institucionais, v. 6, n. 2, p. 685, 2020.

Desta forma, a análise da legitimidade de determinada política restritiva, além de guardar conformidade à lógica de vedação ao retrocesso, também deve ser feita em conjunto com os postulados da razoabilidade e proporcionalidade.¹⁴

Nesta mesma perspectiva é a lição de Mendonça, para quem, uma vez proposta a redução de algum direito, há de se verificar a razoabilidade da proposição, que teria sempre como limite o mínimo existencial. Além disso, seria necessário verificar “se a modificação legislativa reduz até à insustentabilidade a opção anterior de realização destas prerrogativas – o que se deve ter por vedado”.¹⁵

O que não se pode tolerar, aqui falando especificamente de sua aplicação à esfera ambiental, “até por um critério de justiça (equidade e solidariedade) entre gerações humanas, é que sobre as gerações futuras recaia integralmente o ônus do descaso ecológico perpetrado pelas gerações presentes e passadas”.¹⁶

Neste meio, há atividades que evidentemente não violam a vedação ao retrocesso e outras que, também de forma incontestável, violam. Entre estas, todavia, existem aquelas cuja violação pode ser objeto de debate.

Assim, concluindo-se que o princípio da vedação ao retrocesso é aplicável ao Direito Ambiental, há de se verificar se o objeto deste estudo (restrição à participação social nas políticas públicas ambientais) inclui-se nesta “zona cinzenta”, entre o que é incluído no princípio e o que não é, se não há discussões acerca de qualquer forma de ilegalidade/inconstitucionalidade de referidas mudanças, ou se elas, por certo, violam o princípio proibitivo.

Para tanto, faz-se necessário, primeiramente, analisar a fundamentalidade do direito à participação popular, bem como as reformas concretamente efetuadas, para, a partir de então, examinar sua legitimidade jurídica propriamente dita. É o que se passará a abordar a seguir.

3. A participação popular como direito fundamental

Em manifesta ruptura à Carta ditatorial de 1967,¹⁷ a Constituição da República de 1988 estabelece diversas normas que ilustram uma clara resposta a diversas restrições estabelecidas pelos governos militares.

Conforme é destacado por Gargarella, com a recuperação da democracia brasileira, o atual texto constitucional procurou reparar os graves retrocessos legitimados por aquele regime de exceção. Desta forma, a Constituição, dentre outras medidas, proibiu a tortura, restabeleceu o voto direto e secreto, estabeleceu medidas antidiscriminatórias, incorporou medidas de proteção às terras indígenas e consagrou uma larga e detalhada lista de direitos e garantias sociais.¹⁸

¹⁴ Também sobre eles deixa-se de se debruçar em detalhes, para não fugir à temática do trabalho. Lembre-se apenas de que, embora tradicionalmente tidos como princípios, modernamente têm sido considerados como lógica de raciocínio de outros princípios, ou até mesmo como regra, no sentido de que os princípios devem ser analisados à luz destes dois postulados (proporcionalidade e razoabilidade). Para aprofundamento da discussão, ver SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 98, n. 798, p. 23-50, 2002.

¹⁵ MENDONÇA, José Vicente dos Santos op. cit., p. 227-228.

¹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago, op. cit., p. 210.

¹⁷ BAGGIO, Roberta Camineiro; BERNI, Paulo Eduardo. Contribuições da Sociologia Histórica ao Constitucionalismo Latino-Americano. In: Teorias Críticas e Crítica do Direito: volume II. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2020. p. 205.

¹⁸ GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz, 2014, p. 272.

Por consequência, “a Constituição Cidadã possui elevado número de artigos que consagram liberdades antes suprimidas”.¹⁹ Dentro destas previsões, especificamente no campo da intervenção social direta, de destaque o seu art. 1º, parágrafo único, que inclui a participação do povo, legítimo titular do poder constituinte, de maneira não apenas indireta, por meio de representantes eleitos, mas também direta, nas políticas públicas e planejamentos estatais.²⁰ Além disso, há outras formas de participação social nas políticas do Estado, como plebiscito, referendo, consulta popular e iniciativa popular, bem como formas procedimentais de fiscalização da atuação estatal pelo cidadão (direito de petição, ação popular).²¹ A democracia, afinal, como destacam Sarlet e Fensterseifer, não se encerra no voto.²²

A previsão e regulação dos órgãos colegiados da sociedade civil é uma conquista da Constituição de 1988, ocasião em que legitimada a participação destes grupos na tomada de decisões por parte do Estado. Para Schier e Melo, a participação popular configuraria uma diretriz estabelecida pelo texto magno, a fim de possibilitar a interação entre a sociedade civil e o Estado na regulação social de políticas públicas, possibilitando a atuação tanto nas atividades legislativas quanto nas da Administração Pública, que seria uma interface entre o Estado e a sociedade. Isso possibilitaria a efetiva democratização e legitimação estatal, colaborando na superação do período autoritário anteriormente enfrentado.²³

Neste sentido, a garantia à participação é uma forma de concretização do Estado Democrático de Direito. Há quem entenda, inclusive, que a participação popular configuraria um dos pré-requisitos para a efetiva realização da democracia.²⁴

Para Paulo Bonavides, o exercício da democracia participativa seria, antes de tudo, um direito de resistência. Seria uma forma de “transcender a noção obscura, abstrata e irreal de povo nos sistemas representativos, transcende, por igual, os horizontes jurídicos da clássica separação de poderes”, vinculando-a (a separação de poderes) “ao povo real, o povo que tem a investidura da soberania sem disfarce”.²⁵

Portanto, pelo grau de essencialidade e importância da participação popular na formação da vontade do Estado, parece claro que ele constitui, sim, um direito fundamental. Esta também é a conclusão de Jucá, no sentido de que esta garantia deve ser entendida “como um direito fundamental dos brasileiros e estrangeiros, garantido pela Constituição Federal, necessário à concretização do princípio democrático e do Estado Democrático de Direito”.²⁶

¹⁹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, ano 17, n. 69, p. 129, 2017.

²⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988.

²¹ Há quem entenda também que, a despeito da ausência de previsão expressa na Constituição, proposta de emenda constitucional poderia ser feita diretamente pela população, inclusive como decorrência da titularidade do poder constituinte. O assunto não é pacífico.

²² SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago, op. cit., p. 119.

²³ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey, op. cit., p. 131.

²⁴ PEREZ, Marcos Augusto. A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 32-33. Ainda para o autor (p. 45), os institutos de participação popular possuiriam uma faceta instrumental, “voltados a imprimir maior eficiência à atuação administrativa”.

²⁵ BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 27.

²⁶ JUCÁ, Roberta Laena Costa. O direito fundamental à participação popular e a consolidação da democracia deliberativa na esfera pública municipal. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Fortaleza. Fortaleza, p. 54, 2007.

E no mesmo sentido é o entendimento de Cunha Filho, para quem a participação popular “é efetivamente um direito fundamental, tanto em forma, quanto em essência. Sua presença física esparrama-se em todo corpo da Constituição”. Mais do que isso, para o autor, este seria um direito “fundante”, decorrente da própria semântica “dos modos de vida e convivência pelos quais optamos”.²⁷

Na seara ambiental, a participação popular comporta peculiaridades, promovendo a responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade (que não tem apenas a prerrogativa, mas o dever de “participar da construção de um mundo sustentável”) na sua proteção, no que Sarlet e Fensterseifer denominam de “democracia participativa ecológica”:

O princípio (e o correlato dever e direito) da participação pública, portanto, assume a feição de princípio geral do Direito Ambiental. Na medida em que a degradação ambiental em termos locais, regionais e planetários aproxima-se de um quadro-limite e preocupante, não se pode conceber um cidadão apático ou mesmo conformado com os rumos trágicos delineados pela crise ecológica contemporânea. Para tanto, é imperativo conceber um cidadão comprometido com tal momento histórico que atue de forma decisiva no rumo civilizatório, a fim de reverter esse quadro em favor do interesse comum e planetário.²⁸

A necessidade de participação dos cidadãos e comunidades em políticas de proteção ambiental vem prevista desde a Declaração de Estocolmo de 1972, cujo preâmbulo, em seu item 7, expressa que:

(...) cidadãos e comunidades, empresas e instituições, em todos os planos, aceitem as responsabilidades que possuem e que todos eles participem equitativamente, nesse esforço comum. Homens de toda condição e organizações de diferentes tipos plasmarão o meio ambiente do futuro, integrando seus próprios valores e a soma de suas atividades.²⁹

Por fim, o art. 225, *caput*, da Constituição da República de 1988, também estabelece o dever de defender e preservar o meio ambiente, “para as presentes e futuras gerações”, não somente ao poder público, mas também à coletividade.

Do raciocínio acima exposto, forçoso concluir que a participação social no Direito Ambiental não só pode como deve ser exercida. É responsabilidade do Estado a disponibilização de meios para possibilitar a inclusão de pessoas na gestão e tomadas de decisão em matéria de meio ambiente, e da sociedade civil o efetivo envolvimento nestas questões, tudo a fim de concretizar o espírito democrático e legitimar a soberania popular³⁰ do texto constitucional de 1988.

4. A violação ao princípio da proibição do retrocesso pela desestruturação da participação popular nas políticas ambientais

²⁷ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. A Participação popular na formação da vontade do Estado: um direito fundamental. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). Dos direitos humanos aos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 91-92.

²⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago, op. cit., p. 124.

²⁹ Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 13 abr. 2021.

³⁰ BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 68.

Verificada a aplicabilidade do princípio da proibição de retrocesso ao Direito Ambiental, bem como a fundamentalidade de que dispõe o direito à participação popular, cumpre examinar se as reformas e restrições ao envolvimento colegiado civil nos órgãos ambientais federais, efetuadas desde 2019, são mero exercício dos poderes discricionários do Poder Executivo, ou se ultrapassam os limites da razoabilidade/proporcionalidade, carecendo, com isso, de legitimidade jurídica.

Neste sentido, foram editados os Decretos 9.759/2019 e 9.784/2019, extinguindo e restringindo a participação da sociedade civil em diversos órgãos colegiados na administração pública federal em diversas áreas. Na prática, o Decreto 9.759/2019 extingue todos os órgãos colegiados não criados por lei. Em verdade, seu art. 1º, § 2º, pretendia a extinção até mesmo daqueles com previsão legal, nas hipóteses em que a lei não expresse sua competência ou composição; tal pretensão, no entanto, restou obstada em liminar concedida pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.121/DF:

PROCESSO OBJETIVO – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – LIMINAR – DEFERIMENTO PARCIAL. Surgindo a plausibilidade jurídica parcial da pretensão e o risco de manter-se com plena eficácia o quadro normativo atacado, impõe-se o deferimento de medida acauteladora, suspendendo-o. COMPETÊNCIA NORMATIVA – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ÓRGÃOS COLEGIADOS – PREVISÃO LEGAL – EXTINÇÃO – CHANCELA PARLAMENTAR. Considerado o princípio da separação dos poderes, conflita com a Constituição Federal a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de órgãos colegiados que, contando com menção em lei em sentido formal, viabilizem a participação popular na condução das políticas públicas – mesmo quando ausente expressa ‘indicação de suas competências ou dos membros que o compõem’.³¹

Ademais, o ato infralegal impôs fortes restrições à participação da sociedade nos colegiados remanescentes, como a delimitação máxima de duas horas para reuniões.³² Com estas medidas, a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, criados pelo Decreto 8.243/2014, já se encontrariam integralmente esvaziadas. De todo modo, entendeu-se melhor, para não deixar dúvidas, revogar expressamente o ato ordinatório de 2014, liquidando-se de vez com a política participativa por ele regulamentada.

Um mês depois, o Decreto 9.784/2019 é editado para dar continuidade à política de término com os colegiados, apresentando, desta vez, uma lista específica destes órgãos de participação democrática para extinção: na lista, incluem-se “colegiados importantes para a gestão participativa das políticas socioambientais, como o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC), a Comissão do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg), entre outros”.³³

Como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), mais importante conselho consultivo e deliberativo do Ministério do Meio Ambiente, foi criado pela Lei 6.938/1981 e não se enquadrava na hipótese do art. 1º, § 2º, do Decreto 9.759/2019,³⁴ o

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6.121/DF. Relatora: Ministro Marco Aurélio de Mello. 05 abr. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4197770>. Acesso em: 28 nov. 2019.

³² IMAFLORA, op. cit.

³³ Ibid.

³⁴ A liminar na ADI 6.121/DF somente foi concedida em novembro de 2019.

Poder Executivo, aparentemente para evitar o desgaste que um embate no Congresso Nacional poderia ter na tramitação de um projeto de lei deste jaez, editou, em setembro do mesmo ano, o Decreto 9.806/2019.

Por meio deste ato, alterou-se a composição do conselho e enfraqueceu-se muito a participação da sociedade civil: ele passou de noventa e seis conselheiros para vinte e três, com um aumento relativo da participação do poder federal em 29% para 44% dos integrantes, enquanto a quantidade de vagas à participação popular foi reduzida de vinte e dois para apenas quatro. O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e a Agência Nacional de águas (ANA) perderam sua representação no órgão, e a escolha dos representantes da sociedade civil não pode mais nem sequer ser realizada por eleição entre seus membros: o critério passou a ser o sorteio; os mandatos, restritos a um ano (limitação esta inexistente para os representantes do governo federal).³⁵ Suprimiu-se a participação de entidades representantes dos trabalhadores, da comunidade científica e até mesmo das comunidades indígenas, possivelmente as maiores interessantes em grande parte das políticas ambientais no país.³⁶

Estas alterações têm como nítida consequência a redução da “força de organizações ambientalistas no processo decisório do conselho, não apenas pela redução da proporção de assentos destinados a elas, como também pelo método de seleção e duração reduzida do mandato”.³⁷ Na primeira reunião após a alteração de sua composição, o CONAMA revogou quatro resoluções que definiam regras de proteção ambiental:

A Resolução 303/2002 tratava sobre a proteção dos manguezais e faixas de restinga do litoral. A Resolução 284/2001 determinava o licenciamento ambiental para empreendimentos de irrigação. E a Resolução 264/1999 proibia a queima de resíduos tóxicos – resíduos de serviços da saúde, agrotóxicos, entre outros – em fornos rotativos de produção de cimento. Neste último caso, uma nova resolução (nº 499/2020) foi aprovada permitindo a queima em fornos rotativos de resíduos tóxicos.³⁸

Estas alterações parecem superar em muito os limites de uma mera “margem de discricionariedade das autoridades públicas em matéria de Direito Ambiental”, parafraseando a expressão utilizada na ADI 4.717/DF, acima citada.

Ainda que se parta do pressuposto de existência de uma “zona cinzenta” entre o que é incluído no princípio da vedação ao retrocesso e o que não é, o caso em análise parece uma evidente violação à cláusula proibitiva em questão. As mudanças relacionadas ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e às autarquias a ele vinculadas não visaram a uma simples alteração de estruturas para desburocratização de seus órgãos colegiados. Em verdade, há uma completa desestruturação da participação social nos órgãos ambientais do governo federal.

E referida desestruturação não ocorre apenas na participação da sociedade civil nos órgãos colegiados ambientais: ela ocorre nos órgãos e entidades ambientais como um todo. A proteção estatal do meio ambiente, sabe-se, é dispendiosa, e o abandono e

³⁵ WATANABE, Phillippe. Salles corta 77% de Conselho Ambiental, retira ICMBio e fará sorteio de vagas. UOL. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/05/salles-corta-77-de-conselho-ambiental-retira-icmbio-e-fara-sorteio-de-vagas.shtml>. Acesso em: 14 abr. 2021.

³⁶ HARTWIG, Elisa Maffassioli. Decretos 9.759/19 e 9.806/19 e a violação aos princípios da participação popular e da proibição do retrocesso ambiental. *Cadernos Eletrônicos Direito Internacional Sem Fronteiras*, v. 2, n. 2, p. 05, 2020.

³⁷ IMAFLORA. op. cit.

³⁸ Ibid.

sucateamento destes entes parece fazer parte de uma política com o expresso propósito de enfraquecimento da proteção ambiental.

No último biênio, mais do que nunca, fica claro que não há como concordar com a ideia de Benjamin³⁹, no sentido de que a obediência ao princípio da proibição do retrocesso ambiental prescindiria de recursos estatais. Ao contrário, tem ficado nítido que as constantes restrições orçamentárias aos órgãos e entidades ambientais estão diretamente vinculadas ao considerável aumento da degradação ambiental que o país enfrenta. A título de exemplo, em 2019 o número de agentes de fiscalização ambiental do IBAMA diminuiu 24% a mais do que no ano anterior.⁴⁰ De 2010 a 2020, o número de fiscais em atividade foi reduzido em mais da metade: de 1.311 para apenas 591. Desde a sua criação, pela Lei 7.735/89, o número nunca foi tão baixo.⁴¹ A constante diminuição das atividades de fiscalização, por certo, torna inócua qualquer meio formal de proteção ambiental.⁴²

Não bastasse isso, é visível que o cenário não parece tender à mudança. Não há nenhuma perspectiva de que os órgãos colegiados voltem a ter uma representação social efetiva, que vai ser dada uma atenção mínima às atividades fiscalizatórias, ou que cessará a política de sucateamento dos órgãos e entes ambientais. Como destaca Sarlet, o que parece haver é uma subversão do regime jurídico ecológico, em que este é fragilizado justamente por quem deveria protegê-lo:

A estrutura administrativa do Estado em matéria ambiental, como ‘braço’ do Poder Executivo destinado a dar concretude aos objetivos constitucionais do artigo 3º, CF e aos deveres constitucionais gerais e especiais, deve em especial se estruturar e criar condições efetivas para tanto e não atuar em sentido contrário. Do contrário, ou seja, diante de um cenário de inexistência ou insuficiência de tal estrutura e atuação administrativa — por exemplo, a ausência de uma política pública de enfrentamento das mudanças climáticas concreta e efetiva para executar a Lei 12.187/2009 e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em tal matéria —, subverte-se o regime jurídico ecológico e submete-se o direito fundamental em questão a um cenário de proteção deficitária e, portanto, não alcançando condições fáticas necessárias ao seu exercício por parte dos seus titulares, tanto individual quanto coletivamente considerados (*caput* do artigo 225 da CF/1988).⁴³

Esta tendência ao sucateamento vem de alguns anos e mostra que a luta pela proteção ambiental tem se tornado difícil. Em 2017, o Brasil se tornou o país mais perigoso do mundo para ativistas sociais e ambientais, com 57 assassinatos relacionados

³⁹ BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: Colóquio sobre o princípio da proibição de retrocesso ambiental. Brasília, DF: Senado Federal. Comissão do Meio Ambiente, 2012, p. 60-62.

⁴⁰ “Ibama perde 55% dos fiscais em 10 anos”. Jornal de Brasília, 2020. Disponível em: <https://jornaldebrasil.com.br/noticias/brasil/ibama-perde-55-dos-fiscais-em-10-anos>. Acesso em: 09 abr. 2021.

⁴¹ “Em 10 anos, Ibama perde 55% dos fiscais para combate a crimes ambientais”. GZH, 2020. Disponível em:

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/ambiente/noticia/2020/08/em-10-anos-ibama-perde-55-dos-fiscais-para-combate-a-crimes-ambientais-ckdueu8kw000m01esb5voa4ru.html>. Acesso em: 09 abr. 2021.

⁴² RAMACCIOTTI, Barbara Lucchesi; SOUZA, Camila Queiroz de; DANTAS, Luís Rodolfo Ararigboia de Souza, op. cit., p. 694.

⁴³ SARLET, Ingo Wolfgang. A proibição do retrocesso ecológico e as mudanças no Ministério do Meio Ambiente. Consultor Jurídico, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-fev-15/direitos-fundamentais-proibicao-retrocesso-ecologico-ministerio-meio-ambiente>. Acesso em: 14 abr. 2021.

à defesa do meio ambiente ou aos conflitos de terra – o maior número já registrado em um único país. Os cortes orçamentários teriam um impacto direto no aumento do número de mortes, uma vez que o MMA e autarquias como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) seriam referência na contenção de conflitos socioambientais e na proteção de pessoas ameaçadas.⁴⁴

O absoluto desarranjo da participação social nas políticas ecológicas foi uma das primeiras de uma série de investidas em face da proteção à natureza, por uma administração cuja filosofia é nitidamente contrária à salvaguarda ambiental. A antijuridicidade das medidas mostra-se evidente, de modo que se espera, no mínimo, que a liminar concedida na ADI 6.121/DF seja confirmada, com a declaração de inconstitucionalidade da parte impugnada do Decreto 9.759/2019. A própria imposição feita pelo *caput* do art. 225 da Constituição de 1988 é obstada pelas desestruturações efetuadas a partir de 2019, pelo que teriam, como um todo, sua constitucionalidade questionada.

No mais, a fiscalização social das medidas governamentais antiecológicas deve ser uma constante, pelo menos para que se tente minimizar os grandes prejuízos que se tem sofrido, na área, nos últimos anos.

5. Considerações finais

A participação popular nas tomadas de decisão quanto aos rumos das políticas públicas é uma conquista recente, reportando-nos ao texto constitucional de 1988, a partir de quando foi consagrada. Como se pôde concluir, trata-se de um direito fundamental, de uma forma direta de participação política e de um meio de concretização do Estado democrático de direito. Assim, a legitimidade (ou não) de qualquer forma de restrição a esta garantia deve ser vista à luz de princípios como da razoabilidade, proporcionalidade e proibição do retrocesso.

Este último é tido como princípio constitucional implícito, vinculado às teorias de efetividade e da força normativa da Constituição, tendo sido originalmente pensado para os direitos sociais, mas encontrando plena aplicabilidade aos difusos e coletivos, dentre os quais se encontra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No presente trabalho, procurou-se examinar se as políticas de restrição à participação da sociedade civil nos órgãos colegiados do governo federal, principalmente efetuadas pelos Decretos 9.759/2019, 9.784/2019 e 9.806/2019, seriam limitadas à “margem de discricionariedade das autoridades políticas” na condução das políticas ambientais, sendo possível verificar que, em verdade, ultrapassou muito este limite.

A participação popular no Direito Ambiental ganha especial destaque, na medida em que não configura apenas uma garantia, mas dever dos cidadãos que, em conjunto com o Estado, devem primar pela promoção, proteção e preservação do meio ambiente “para as presentes e futuras gerações” (art. 225, *caput*, CRFB/88).

Com mais razão ainda, portanto, é possível concluir que, a despeito de a margem de discricionariedade das autoridades políticas ser considerada, e que exista uma “zona cinzenta” entre o que pode ser considerado legítimo e o que não pode nos processos ecológicos restritivos, a completa desestruturação da participação social nas políticas

⁴⁴ “Brasil é o país que mais mata defensores da terra e do meio ambiente no mundo”. Conectas, 2018. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/brasil-e-o-pais-que-mais-mata-defensores-da-terra-e-meio-ambiente-no-mundo>. Acesso em: 14 abr. 2021.



ambientais violou a proibição do retrocesso, não se tratando de uma mera remodelação dos órgãos colegiados para garantir sua eficácia; ao contrário, foram totalmente extintos, sem qualquer forma de justificação específica, a grande maioria deles. Mesmo entre os foram mantidos, deu-se ainda mais poder aos representantes do governo e praticamente eliminou a relevância dos representantes da sociedade, tanto pelo número de participantes quanto pela sua forma de escolha.

AMEAÇA LEGISLATIVA ÀS CAVIDADES NATURAIS SUBTERRÂNEAS

LEGISLATIVE THREAT TO NATURAL UNDERGROUND CAVITIES

Giselle Ribeiro de Oliveira⁴⁵
Clarice Gomes Marotta⁴⁶

RESUMO: É objeto da análise a proposta legislativa que retira aspectos da proteção jurídica conferida atualmente ao patrimônio espeleológico nacional. Os principais pontos de modificação no Decreto 99.556/90 são, em suma, no sentido de (a) permitir impacto negativo irreversível em cavidades de máxima relevância, no caso de empreendimentos considerados de utilidade pública; (b) promover a compensação espeleológica insuficiente no caso de impactos negativos irreversíveis em cavidade de alta relevância. Percebe-se que existe um movimento contínuo de enfraquecimento da proteção conferida às cavidades naturais subterrâneas no país, a partir de 2004, que precisa ser interrompido, antes que o regime jurídico protetivo das cavernas se torne insuficiente para tutelar esse frágil e relevante patrimônio. A pretendida alteração ofende diversos princípios do direito ambiental, conforme brevemente exposto no presente trabalho e representa um empobrecimento do patrimônio nacional. Trata-se de evidente retrocesso ambiental, que não merece prosperar.

Palavras-chave: regulação ambiental; retrocesso em matéria ambiental; patrimônio cultural; patrimônio espeleológico; cavidades de máxima e alta relevância.

ABSTRACT: The object of analysis is a legislative proposal that removes aspect of the legal protection currently assigned to the national speleological heritage. The main points of change in Decree 99.556/90 are, in short (a) allows irreversible negative impact on maximum relevance caves, in the case of projects of public utility; (b) promote insufficient speleological compensation in the case of irreversible negative impacts on high relevance caves and the protection of testimony caves. It is noticed that there is a continuous movement to weaken the protection granted to natural caves in the country, starting in 2004, which needs to be interrupted, before the legal protective regime of caves becomes insufficient to protect this fragile and relevant heritage. The intended amendment offends several principles of environmental law, as briefly exposed in the present work and it represents an impoverishment of the national patrimony. It is an evident environmental setback, which does not deserve to prosper.

⁴⁵ Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG; especialista em Direito, Impacto e Recuperação Ambiental pela Universidade Federal de Ouro Preto; especialista em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Escola Superior Dom Helder Câmara; especialista em Direito Sanitário pela Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais. Promotora de Justiça no Ministério Público de Minas Gerais. E-mail: giselleribeiro@mpmg.mp.br

⁴⁶ Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; especialista em Direito, Impacto e Recuperação Ambiental pela Universidade Federal de Ouro Preto; especialista em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Escola Superior Dom Helder Câmara; mestre em Direito Ambiental pela Escola Superior Dom Helder Câmara - ESDHC Analista no Ministério Público do Estado de Minas Gerais. E-mail: cmarotta@mpmg.mp.br

Keywords: environmental regulation; adverse legislative changes; cultural heritage; speleological heritage; cavities of maximum and high relevance.

1. Introdução

As cavernas passaram a ser objeto de preocupação do Direito brasileiro a partir do final da década de 80. Em um estágio inicial, a proteção era integral e vedava qualquer tipo de uso que não fosse compatível com a preservação desses ambientes. Já em 2004 iniciou-se período transicional, consolidado em 2008, após alteração polêmica no regramento da matéria, feita pelo Decreto nº 6.640, de 7 de novembro de 2008, que alterou o Decreto n. 99.556/90 que, por sua vez, dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional e dá outras providências. A partir daí a tutela jurídica passou a contar com níveis de proteção diferentes a depender do grau de relevância da cavidade (entre máxima, alta, média ou baixa relevância), a ser definida pelo órgão ambiental, com base em estudos espeleológicos produzidos pelo empreendedor no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental. As cavidades de máxima relevância continuaram a ser objeto de proteção integral, enquanto as cavidades de alta ou média relevância passaram a comportar supressão, mediante compensações; a seu turno, as cavidades de baixa relevância perderam qualquer tipo de proteção, podendo ser suprimidas sem que os órgãos de proteção ao patrimônio cultural ou ambiental exijam quaisquer contrapartidas.

Percebe-se, portanto, que existe um movimento contínuo de enfraquecimento da proteção conferida às cavidades naturais subterrâneas no país, a partir de 2004. Atualmente, está-se às voltas com nova ameaça de retrocesso, dessa vez incorporada pelo Projeto de Decreto que tramita no Ministério das Minas e Energias visando a alterar o Decreto n. 99.556, de 1º de outubro de 1990.

O presente artigo analisará dois principais pontos do projeto para demonstrar que importam na retirada de importantes aspectos da proteção jurídica conferida atualmente ao patrimônio espeleológico nacional.

Após breve histórico sobre a proteção normativa ao patrimônio espeleológico, incursiona-se, no presente artigo, nos princípios ofendidos na proposição legislativa analisada, tais como o da prevenção, precaução, responsabilidade intergeracional e vedação ao retrocesso e à proteção ambiental insuficiente.

Utiliza-se o método dedutivo, por meio de abordagem jurídico-teórica, assentada em levantamento bibliográfico e documental.

2. Esclarecimentos iniciais e breve histórico de proteção ao patrimônio espeleológico brasileiro

O conceito de cavidades naturais subterrâneas no Brasil é dado pelo Decreto n.º 99.556/90, no parágrafo único do art. 1º, que as define como

[...] todo e qualquer espaço subterrâneo acessível pelo ser humano, com ou sem abertura identificada, popularmente conhecido como caverna, gruta, lapa, toca, abismo, furna ou buraco, incluindo seu ambiente, conteúdo mineral e hídrico, a fauna e a flora ali encontrados e o corpo rochoso onde os

mesmos se inserem, desde que tenham sido formados por processos naturais, independentemente de suas dimensões ou tipo de rocha encaixante⁴⁷.

Extrai-se do conceito legal, primeiramente, que a cavidade natural subterrânea é gênero, do qual são espécies os diferentes tipos de espaços subterrâneos conhecidos popularmente como caverna, gruta, lapa, toca, abismo, furna ou buraco. Ainda, trata-se de ambiente complexo, que engloba os componentes vegetal, mineral, hídrico e faunístico, além da rocha encaixante, de qualquer tipo ou dimensão.

A despeito da riqueza do patrimônio espeleológico, as cavidades naturais subterrâneas se encontram em risco de desproteção.

No Brasil, a preservação do patrimônio espeleológico é objeto de conjunto normativo. A Constituição Federal de 1988 previu as cavidades naturais como bens da União (art. 20, X), parte do patrimônio cultural da Nação brasileira, de acordo com o artigo 216, inciso V. Percebe-se da leitura do dispositivo constitucional que, para além de importantes ambientes naturais, as cavidades naturais subterrâneas são consideradas bens culturais por se tratarem de sítios de valor ecológico e científico, podendo ainda conter importância histórica, turística, arqueológica, paleontológica, paisagística e artística, a depender do caso concreto⁴⁸. A previsão do patrimônio espeleológico como sítio ecológico de relevância cultural encontra-se inclusive expressa no art. 3º da Resolução CONAMA 004/87⁴⁹.

De fato, dentre outros atributos, as cavidades podem conservar informações da vida pretérita, através dos sítiosossilíferos e arqueológicos, possibilitando o conhecimento de espécies de animais e vegetais fósseis, bem como o estudo cultural dos povos do passado; podem ainda exercer o papel de importante fonte de atividade economicamente viável, tais como o turismo, esporte e lazer, além de outros tipos de manifestações sociais, inclusive religiosas.

Outras normas que tratam sobre cavidades naturais são a Portaria – IBAMA n.º 887/90, o Decreto n.º 99.556/90 (alterado pelo Decreto n.º 6.640, de 2008), a resolução CONAMA 347/2004 e as Instruções Normativas MMA 30/2012 e 02/2017. O patrimônio espeleológico é ainda mencionado na Lei 9.985/2000 como objeto de proteção do Sistema Nacional de Unidades de Conservação:

Art. 4º O SNUC tem os seguintes objetivos:

(...) VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;⁵⁰

Inicialmente, todas as cavidades recebiam proteção integral (redação original do Decreto n.º 99.556/1990). A partir de 2008 (com a Resolução CONAMA n.º 347/2004 e o Decreto n.º 6.640/2008), esse tratamento passou a ser garantido apenas às cavidades de relevância máxima e sua área de influência, que não podem, pelo comando do art. 3º,

⁴⁷ BRASIL. Decreto Federal n.º 6.640, de 07 de novembro de 2008. Dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional, e dá outras providências.

⁴⁸ Importante anotar que, em Minas Gerais, as cavidades naturais subterrâneas também são consideradas como relevante patrimônio ambiental e cultural do Estado pelo art. 214, §7º da Constituição Estadual e pela Lei n.º 11.726/1994, respectivamente.

⁴⁹ BRASIL. Resolução CONAMA n.º 4 de 18 de junho de 1987. Declara diversas unidades de Conservação Como Sítios Ecológicos de Relevância Cultural para os efeitos da Lei Sarney.

⁵⁰ BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

“ser objeto de impactos negativos irreversíveis, sendo que sua utilização deve fazer-se somente dentro de condições que assegurem sua integridade física e a manutenção do seu equilíbrio ecológico”⁵¹. A seu turno, as cavidades consideradas de alta relevância passaram a poder sofrer impactos negativos irreversíveis desde que haja compensação espeleológica através da proteção de outras duas cavidades de alta relevância, ao passo que as de baixa relevância perderam qualquer tipo de proteção, podendo ser suprimidas sem que os órgãos de proteção ao patrimônio cultural ou ambiental exijam quaisquer contrapartidas. As condições para que possa haver impactos são o prévio licenciamento e a compensação espeleológica.

A minuta de Decreto ora em análise modifica a sistemática de proteção, promovendo alterações que reduzem não apenas o espectro de proteção, como também as compensações a serem realizadas no caso de supressão das cavidades de alta relevância. É o que se passa a analisar.

3. Análise das alterações propostas em projeto de decreto que altera o Decreto n.º 99.556/1990

As mudanças propostas na minuta de Decreto ora em análise ocasionarão drástica redução no Patrimônio da União e prejuízos inestimáveis ao direito difuso de proteção ao patrimônio ambiental natural e cultural. Neste trabalho serão analisadas apenas os dois retrocessos entendidos como mais graves.

A alteração que merece a crítica mais imediata é a novel permissão para que ocorram impactos negativos irreversíveis em cavidades naturais subterrâneas de máxima relevância, impactos estes que atualmente são completamente vedados.

Prevê a nova redação para o artigo 3º do Decreto n.º 99.556/1990 que “as cavidades naturais subterrâneas com grau de relevância máximo ou alto só poderão ser objeto de impactos negativos irreversíveis, mediante licenciamento ambiental, quando for possível a conservação de cavidade testemunho que apresente atributos ambientais similares”. Segundo a proposta de alteração no Decreto os impactos nas cavidades de máxima relevância seriam permitidos no caso de empreendimentos do tipo obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, energia, telecomunicações, radiodifusão, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho. As únicas condições para essa irreparável perda de patrimônio ambiental e cultural são: (a) que a autorização ocorra no âmbito do licenciamento ambiental e (b) que haja conservação de cavidade testemunho em sua área de influência.

As cavidades de relevância máxima são definidas pelo decreto, em razão da presença de, ao menos, um dos atributos elencados no §4º do art. 2º do Decreto n.º 99.556/1990. Ocorre que a perda de qualquer deles importa em injustificado empobrecimento do patrimônio natural e cultural do país. Assim, pode significar, por exemplo: a extinção de um troglóbio raro, quiçá ainda desconhecido da ciência, uma vez que nada impede que seja suprimida uma cavidade com uma espécie deste animal com a compensação de uma caverna com outra espécie de troglóbio raro; a destruição de vestígio histórico de comunidades antigas que se abrigaram na caverna; a perda de informações sobre a história do clima da região, preservada no solo subterrâneo ou; a

⁵¹ BRASIL. Decreto Federal n.º 99.556, de 1 de outubro de 1990. Dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional, e dá outras providências.

eliminação de um importante ponto turístico de visitação que contenha espeleotemas de singular beleza; etc.

O novo dispositivo prevê que impactos negativos irreversíveis nas cavidades de máxima relevância “somente serão admitidos se decorrerem de atividades ou empreendimentos definidos pelo art. 3º inciso VIII, alínea “b”, da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, como de utilidade pública, sem prejuízo da obrigação de conservação de cavidade testemunho que apresente atributos ambientais similares” (§1º).

No entanto, as atividades consideradas de utilidade pública, como a mineração, inegavelmente trazem grandes ameaças ao patrimônio espeleológico nacional. Desta feita, a restrição constante no texto não importa em significativa diminuição prática na ameaça.

Ainda nesse contexto, tem-se que a redação sugerida para o parágrafo 1º do artigo 3º da proposta de Decreto vale-se de parâmetros utilizados pela Lei n.º 12.651/2012, que instituiu o vigente Código Florestal, para definir situações de utilidade pública que autorizariam impactos negativos irreversíveis em cavidades naturais com grau de relevância máximo. Entretanto, a apropriação legislativa não se mostra adequada na espécie, porquanto aquela norma foi editada visando a regram a proteção à vegetação nativa, que possui características e possibilidades de compensação muito distintas das cavidades.

De se notar que o §3º do Projeto menciona que a cavidade testemunho deve ter características similares – e não idênticas – de forma que ecossistemas únicos e raros podem ser dizimados do país, caso a mudança ocorra. Isso feriria de morte o artigo 225 da Constituição Federal que prevê:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

(...)

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (grifos nossos)⁵².

Ademais, não se pode esquecer que, no âmbito do direito ambiental, sempre é recomendável, em primeiro lugar, a implementação de medidas que evitem impacto ambiental; na impossibilidade dessas medidas serem implementadas, é que se deve buscar mitigar impactos ou recuperar áreas impactadas. Apenas no caso de todas essas medidas não se mostrarem alcançáveis é que se deve trabalhar com a opção de compensar os impactos. Neste último caso, a compensação ambiental deve garantir ganho líquido ecológico positivo ou, no mínimo, uma situação de perda líquida nula.

⁵² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 5 de outubro de 1988.

No caso em análise, o legislador pretende substituir a proteção integral às cavidades de máxima relevância por compensação espeleológica, por meio de preservação de cavidades testemunho. A opção de arrefecer a proteção, deixando-se de evitar os danos para simplesmente se buscar compensação é a pior, consistindo em retrocesso protetivo, não sendo, portanto, aceitável.

Outra observação que se faz necessária é que a nova proposta de decreto prevê que, para cada cavidade de máxima relevância que for suprimida, apenas uma outra cavidade, que também deve ser de máxima relevância (atributos similares), deve ser preservada, na proporção de 1:1.

Na alteração legislativa proposta, é de se observar que essa proteção a ser feita como compensação espeleológica recai sobre uma cavidade que já contava com proteção (por ser de máxima relevância em razão de outros atributos). Não há, portanto qualquer ganho ambiental.

Ao contrário: a própria cavidade testemunho, como cavidade de máxima relevância que é (inciso X do §4º do art. 2º do Decreto 99.556/90), deixou de ser protegida de forma permanente, podendo também sofrer impactos negativos irreversíveis, desde que atendidas as condições estabelecidas pelo novo texto ora em análise. Assim, há drástica redução no universo de cavernas a serem protegidas, podendo haver perda significativa de cavidades de máxima relevância em território nacional.

A perda líquida de patrimônio espeleológico será imensa, sendo diminuído o patrimônio espeleológico em proporção muito maior do que aquilo que será compensado. De se destacar que pretensa legislação sequer restringe a possibilidade de uma mesma caverna servir como testemunho para mais de uma caverna suprimida.

Outra alteração que merece crítica contundente é a previsão do novo decreto de perda ambiental também na proteção de cavernas de alta relevância.

No Decreto atualmente em vigor, a previsão é que os impactos negativos irreversíveis em cavidades de alta relevância exigem a compensação espeleológica através da preservação de duas cavidades testemunho, com atributo similares, que passam então a gozar da proteção absoluta e de forma permanente contra impactos negativos irreversíveis, da mesma forma que as de máxima relevância. A proporção de preservação atualmente, prevista para as cavidades de alta relevância, é de 2:1.

A legislação proposta prevê que a compensação espeleológica para supressão de cavidades de alta relevância deve ser feita à proporção de 1:1, e assim haverá significativa e rápida diminuição do patrimônio espeleológico. Como visto, políticas de compensação ambiental eficientes deveriam garantir ganho líquido positivo ou, no mínimo, uma situação de perda líquida nula; no caso, haverá perda irreparável, com compensação negativa.

Vale salientar, ainda, que a “preservação”, em caráter permanente, prevista no decreto atualmente em vigor, configura nível de proteção mais restritivo e, portanto, melhor, que a mera “conservação” (expressão usada na proposta de decreto). Com efeito, a preservação exige não apenas a manutenção do *status quo*, mas também a adoção de medidas eficazes para reconstituir o ambiente cavernícola e seu entorno, otimizando, portanto, as condições ambientais. A troca dos termos é prejudicial.

Importante destacar, por fim, que o projeto prevê outras alterações negativas no Decreto n.º 99.556/90 que, no entanto, devido ao espaço disponível, não podem ser tratadas no presente trabalho. Contudo, entende-se que as modificações aqui abordadas já são suficientes a demonstrar a necessidade de frear os retrocessos no regime jurídico de proteção às cavidades naturais subterrâneas visados pela nova normativa proposta.

4. Ofensa a princípios ambientais: prevenção, precaução, responsabilidade intergeracional e vedação ao retrocesso e à proteção ambiental insuficiente

A alteração proposta constitui ofensa aos princípios basilares do Direito Ambiental, podendo-se citar os da prevenção, precaução, responsabilidade intergeracional e o da vedação ao retrocesso e à proteção ambiental insuficiente.

O dano ambiental não respeita fronteiras geográficas e sociais, além de possuir potencial de irrecuperabilidade, já que dificilmente se consegue recompor o ambiente e recursos associados ao estado anterior (*status quo ante*) à sua ocorrência. Daí porque a maior preocupação das normas de Direito Ambiental reside no esforço de se evitar o dano.

Em se tratando de meio ambiente, caso haja ameaça de dano a sua integridade, este deve ser evitado, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou incerteza, também se deve agir prevenindo; a dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a precaução. Ambos princípios objetivam proporcionar meios para impedir que ocorra a degradação do patrimônio cultural, ou seja, são medidas que, essencialmente, buscam evitar a existência do risco.

As bases para a adoção dos princípios da precaução e da prevenção na legislação brasileira foram estabelecidas com a aprovação da Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), que dispôs entre os seus objetivos: a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico e a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente (art. 4º, I e VI). Em termos de ação concreta foi estabelecida a obrigatoriedade da “avaliação de impactos ambientais” (art. 9º, III).

O princípio da precaução está previsto na Declaração do Rio, princípio 15, que preconiza:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para prevenir a degradação ambiental⁵³.

O princípio também está presente no preâmbulo da Convenção da Diversidade Biológica – CDB⁵⁴, que determina que, “quando exista ameaça de sensível redução ou perda de diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça”⁵⁵.

Sampaio, Wold e Nardy ensinam que “o princípio da precaução deve ser aplicado quando houver incerteza científica sobre a plausibilidade da ocorrência de

⁵³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 3-14 de junho de 1992-a. Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 9 maio 2021.

⁵⁴ Assinada no âmbito da Conferência Rio 92, ratificada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n.º 2, de 3 de fevereiro de 1994 e promulgada pelo Decreto n.º 2.519, de 16 de março de 1998. Entrou em vigor no país em 25 de maio de 1994.

⁵⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB, Rio de Janeiro, 3-14 de junho de 1992-b. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf>. Acesso em: 9 maio 2021.

danos ambientais graves”⁵⁶. Os referidos autores lembram que o Direito não tem condições de prever todas as situações de risco grave, a indicar a discricionariedade do aplicador da norma, que deve estar atento ao conjunto principiológico como um todo e à premissa de que o dano ambiental deve ser evitado:

[...] outro aspecto que merece nota consiste na relação que se estabelece entre, de uma parte, o limiar de gravidade da ameaça de dano que deflagra a aplicação do princípio da precaução e, de outra, o grau de incerteza científica presente em cada caso concreto. Nesse sentido, naquelas circunstâncias em que o dano sob apreciação é considerado muito grave, pode ser observado um relaxamento nas exigências de indicativos objetivos da plausibilidade de sua concretização. Já nas hipóteses em que a ameaça não é considerada tão grave, exige-se um grau maior de certeza científica para se tornar obrigatória a adoção de medidas de precaução [...]⁵⁷.

O raciocínio é simples: quanto mais grave o risco, menor a exigência de indicativos fáticos de sua ocorrência. A aplicação no caso concreto dessa premissa, no entanto, pode não ser tão fácil, uma vez que se está diante de interesses contrapostos, normalmente ligados ao exercício de atividade econômica, também tutelada constitucionalmente (Título VII da CR/88).

No Direito brasileiro, a CR/88 trouxe o princípio da precaução no bojo do capítulo que trata sobre o meio ambiente, em seu art. 225, especialmente no inciso IV, que traz a obrigatoriedade de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental - EIA para atividade ou obra potencialmente causadores de impacto ambiental.

Por sua vez, no plano infraconstitucional, a Lei n.º 12.608/2012⁵⁸ dispõe em seu art. 2º, §2º, que “a incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco”.

Paulo Affonso Leme Machado anota que:

Controlar o risco não é aceitar qualquer risco. Há riscos inaceitáveis, como aquele que coloca em perigo os valores constitucionais protegidos, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado, os processos ecológicos essenciais, o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, a diversidade e a integridade do patrimônio biológico – incluído o genético – e a função ecológica da fauna e da flora. Repita-se que o princípio da precaução é uma ferramenta para evitar o dano ambiental e implantar o direito de todos ao meio ambiente equilibrado e à sadia qualidade de vida⁵⁹.

No caso em análise, da forma prevista no decreto, possibilitar-se-á uma evidente diminuição no patrimônio da União, que é também patrimônio cultural brasileiro.

Ocasionará também perda de ecossistemas específicos inteiros e extinção de espécies – algumas até desconhecidas da ciência -, com diminuição da diversidade

⁵⁶ SAMPAIO, José Adércio Leite et al. Princípio de direito ambiental na dimensão internacional e comparada. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 17.

⁵⁷ SAMPAIO, José Adércio Leite et al. Princípio de direito ambiental na dimensão internacional e comparada. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 19.

⁵⁸ BRASIL. Lei 12.608 de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres, altera leis e dá outras providências.

⁵⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 26ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 107.

biológica e consequente desequilíbrio ecológico. As consequências são imprevisíveis. É a antítese da precaução.

Não se pode deixar de mencionar que os sistemas cársticos são ambientes extremamente frágeis, como esclarece Berbert-Born:

Por serem muito dinâmicos, interativos e complexos, pequenos distúrbios nesses sistemas podem ter reflexos imprevisíveis, com consequências que podem se manifestar a grandes distâncias, com magnitudes amplificadas e tempos de resposta inesperados. A forte sensibilidade, a complexidade e as incertezas envolvidas refletem a grande fragilidade dos sistemas cársticos e sua alta vulnerabilidade intrínseca (natural) à degradação. Os aspectos mais vulneráveis são: a água, mais suscetível à contaminação e ao esgotamento; o solo, muito sujeito à erosão e à salinização; a fauna cavernícola (ou intersticial), pouco tolerante a alterações em seu habitat; o patrimônio natural e cultural frequentemente associados às cavernas; e estas, que podem ser irremediavelmente degeneradas diante de perturbações na sua estrutura e dinâmica de funcionamento⁶⁰.

Assim, impõe-se a não redução radical deste patrimônio, considerando o desconhecimento das consequências que tal medida pode trazer ao equilíbrio ambiental. A pretendida permissão legal para supressão de todo e qualquer tipo de caverna fere também o princípio da responsabilidade intergeracional, visto que esta geração terá permissão para chegar ao limite do esgotamento dos ecossistemas cavernícolas. O princípio da solidariedade intergeracional, com sede constitucional no art. 225, *caput*, da CR/88, sustenta a manutenção da qualidade ambiental para as futuras gerações. Além disso, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária é um dos objetivos elencados no art. 3º da CR/88.

A Convenção para a proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural da UNESCO, de 1972, prescreve:

ARTIGO 4.º

Cada um dos Estados parte na presente Convenção deverá reconhecer que a obrigação de assegurar a identificação, proteção, conservação, valorização e transmissão às gerações futuras do patrimônio cultural e natural referido nos artigos 1.º e 2.º e situado no seu território constitui obrigação primordial. Para tal, deverá esforçar-se, quer por esforço próprio, utilizando no máximo os seus recursos disponíveis, quer, se necessário, mediante a assistência e a cooperação internacionais de que possa beneficiar, nomeadamente no plano financeiro, artístico, científico e técnico⁶¹.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio 92, reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (adotada em Estocolmo em 1972), e buscando avançar a partir dela, proclama que:

⁶⁰ BERBERT-BORN, Mylène Luiza Cunha. Geossistemas cársticos. In SÁNCHEZ, Luis Enrique; LOBO, Heros Augusto Santos (org). Guia de boas práticas ambientais na mineração de calcário em áreas cársticas. Campinas, SP: Sociedade Brasileira de Espeleologia, 2016, p. 65.

⁶¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURAL - UNESCO. Convenção para a proteção do patrimônio mundial, cultural e natural, Paris, 17-21 de novembro de 1972. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2021.

Princípio 3 - O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.

Princípio 4 - Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.

No mesmo sentido, a Declaração sobre Responsabilidades das Gerações Presentes para as Futuras Gerações, de 12 de novembro de 1997, pela Conferência Geral da UNESCO, em sua 29ª sessão, artigo 5º, item 4, prevê que “as gerações presentes devem considerar possíveis consequências para as gerações futuras de grandes projetos, antes de esses serem executados”⁶².

Referida determinação indica a necessidade de cautela na condução de autorizações, especialmente de grandes empreendimentos, sob o enfoque do princípio da solidariedade intergeracional.

Sobre o tema, Bruno Torquato argumenta que “inaugura-se uma nova projeção dos direitos fundamentais, estendendo-os aqueles que não têm existência atual. Abre-se, a bem da verdade, uma nova espécie de integração social, em uma nova dimensão de tempo”⁶³. Para o autor, trata-se de dever das presentes gerações em relação às gerações futuras, sem que haja um direito correlato, devendo ser abandonada a antiga noção de obrigatoriedade de que a um direito subjetivo corresponda um dever e vice-versa, pois “a sociedade de risco impõe novos deveres a que a doutrina tradicional não poderia conceber”⁶⁴.

Da forma proposta, o novo Decreto simplesmente subtrai às gerações futuras a possibilidade de conhecer, estudar e desfrutar de ecossistemas cavernícolas específicos e raros, uma vez que prevê que a “compensação” pela supressão de cavidades de máxima relevância pode ser feita pela preservação de cavidades com atributos ambientais similares (e não idênticos).

Por fim, sobre a inviabilidade de alterações prejudiciais à proteção ambiental, invoca-se o princípio da proibição de retrocesso, reconhecido mundialmente como um escudo contra as mais diversas ameaças que pairam sobre a proteção do patrimônio ambiental⁶⁵.

⁶² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURAL - UNESCO. Declaração sobre Responsabilidades das Gerações Presentes para as Futuras Gerações, Paris, 12 de novembro de 1997. Disponível em: <http://mapacultural.es.gov.br/files/agent/27797/declaracao_responsabilidade_geracoes_presentes_geraco_es_futuras.pdf>. Acesso em: 13 maio 2021.

⁶³ NAVES, Bruno Torquato de Oliveira; REIS, Émilien Vilas Boas Reis. Bioética ambiental: premissas para o diálogo entre a Ética, a Bioética, o Biodireito e o Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 198.

⁶⁴ Op. Cit., p. 199.

⁶⁵ Michel Prieur promove contextualização da forma de tratamento do princípio nos diferentes países: “Para descrever esse risco de “não retrocesso”, a terminologia utilizada pela doutrina é ainda hesitante. Em certos países, fala-se num princípio de stand still (imobilidade). É o caso da Bélgica (HACHEZ, 2008). Na França, utiliza-se o conceito de efeito cliquet (trava), ou regra do cliquet anti-retour (trava anti-retorno). Os autores falam, ainda, da “intangibilidade” de certos direitos fundamentais (de FROUVILLE, 2004). O não retrocesso está assimilado, igualmente, à teoria dos direitos adquiridos, quando esta última pode ser atacada pela regressão. Evoca-se também a “irreversibilidade”, notadamente em matéria de direitos humanos. Enfim, utiliza-se a ideia de cláusula de status quo. Em inglês, encontramos a expressão eternity clause ou entrenched clause, em espanhol, prohibición de regresividad o de retroceso, em português, proibição de retrocesso. Utilizaremos a fórmula de “princípio de não regressão”, para mostrar que não se trata de uma simples cláusula, mas de um verdadeiro princípio geral do Direito Ambiental, na

A proibição de retrocesso impede que o Estado retire e exclua núcleo essencial de direito social já incorporado no sistema jurídico.

Trata-se de princípio constitucional implícito e vários são os seus fundamentos, a destacar: a) princípio do Estado Democrático e Social de Direito; b) princípio da dignidade da pessoa humana; c) princípio (e dever) da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais (art. 5º § 1º da CF); d) normas específicas da CF previstas no art. 5º atinentes à segurança jurídica; e) princípio da proteção da confiança; f) a negação da proibição de retrocesso também implicaria na frustração da efetividade constitucional, pois admitiria, equivocadamente, que o legislador infraconstitucional e o poder público em geral pudessem livremente adotar decisões em flagrante desrespeito ao texto da Constituição; g) o sistema de proteção internacional, que impõe a progressiva concretização da proteção social por parte dos Estados soberanos; h) enunciados do art. 3º e do art. 170 da Constituição.

Segundo Prieur, em leitura sistemática dos consagrados princípios de Direito Ambiental que conduzem à inteligência de que a vedação do retrocesso se encontra no âmago do sistema protetivo ambiental⁶⁶:

A prevenção impede o recuo das proteções; a sustentabilidade e as gerações futuras enviam à perenidade e à intangibilidade para preservar os direitos de nossos descendentes de poderem gozar de um ambiente não degradado; a precaução permite que a irreversibilidade seja evitada, está um exemplo claro de regressão definitiva; a participação e a informação do público permitem a garantia de um nível de proteção suficiente, graças a um controle cidadão permanente. Enfim, segundo Ost (1999), a manutenção de um nível de proteção, ao menos equivalente àquele que já se chegou, não faz senão introduzir “a posta em prática pensada de um projeto de sociedade, inscrito na perenidade”⁶⁷.

Também o Ministro do STJ, Antônio Herman Benjamin entende que se trata de princípio geral do direito ambiental:

É seguro afirmar que a proibição de retrocesso, apesar de não se encontrar, com nome e sobrenome, consagrada na nossa Constituição, nem em normas infraconstitucionais, e não obstante sua relativa imprecisão – compreensível em institutos de formulação recente e ainda em pleno processo de consolidação –, transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente (...)⁶⁸.

medida em que o que está em jogo é a salvaguarda dos progressos obtidos para evitar ou limitar a deterioração do meio ambiente” (PRIEUR, Michel. Princípio da proibição do retrocesso ambiental. In O princípio da proibição de retrocesso ambiental. Senado Federal - Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Brasília/ DF, p. 13/14. Disponível em: <https://mpma.mp.br/arquivos/CAUMA/Proibicao%20de%20Retrocesso.pdf>. Acesso em: 9 maio 2021).

⁶⁶ O autor francês defende, analisando o caso da nossa CR/88, que esse seria um princípio constitucional implícito, que se impõe ao legislador em nome da garantia constitucional dos direitos adquiridos, do princípio constitucional de segurança jurídica, do princípio da dignidade da pessoa humana e, finalmente, em nome do princípio de efetividade máxima dos direitos fundamentais (nos termos do artigo 5º, § 1º, da Constituição brasileira de 1988). Op. Cit., p. 32.

⁶⁷ Op. Cit, p. 17/18.

⁶⁸ BENJAMIN, Antônio Herman. Princípio da proibição do retrocesso ambiental. In O princípio da proibição de retrocesso ambiental. Senado Federal - Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Brasília/ DF. Disponível em:

O Ministro igualmente concorda com Michel Prieur ao defender que seria “um princípio sistêmico, que se funda e decorre da leitura conjunta e diálogo multidirecional das normas que compõem a totalidade do vasto mosaico do Direito Ambiental”⁶⁹.

Para Ingo Sarlet, uma das principais questões ligadas ao princípio da violação ao retrocesso “é a possibilidade de se controlar e sindicar, a partir dele, as ações e omissões do poder público em todas as suas dimensões, de modo a impedir e ou sancionar aquelas que resultam em efetiva e mesmo potencial violação dos níveis indispensáveis (e normativamente exigidos) de proteção do ambiente”⁷⁰.

Por outro lado, o autor identifica o princípio da progressividade à vinculação do Estado “no sentido de não apenas vedar recuos no regime legislativo e administrativo em matéria ambiental, mas, também, como um dever estatal, de atuar progressivamente, ou seja, por meio do fortalecimento e melhoramento do regime estatal de proteção da natureza”⁷¹.

O princípio funciona, então, tanto para vedar alterações legislativas prejudiciais ao nível de proteção ambiental já alcançado (como no caso ora analisado), mas também para alcançar as tentativas de enfraquecimento do sistema protetivo, por meio da precarização das estruturas de atuação, por exemplo. Assim:

O princípio da proibição de retrocesso ecológico, de tal sorte, opera como espécie de “blindagem protetiva” em face da atuação dos poderes públicos em geral, incidindo, para além de limitar a discricionariedade do legislador (Estado-legislador), também sobre eventuais recuos no tocante à adequação e capacidade da estrutura administrativa e organizacional do Estado (Estado-administrador) já consolidada para a proteção e promoção de determinado direito fundamental⁷².

O referido princípio, bem como os anteriormente tratados, foi acolhido no Acordo Regional de Escazú para América Latina e Caribe sobre Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental (2018)⁷³, do qual o Brasil é signatário:

Art. 3º. Princípios

Na implementação do presente Acordo, cada Parte será guiada pelos seguintes princípios:

[...]

c) princípio de vedação do retrocesso e princípio de progressividade;

[...]

e) princípio de prevenção;

f) princípio de precaução;

g) princípio de equidade intergeracional;

[...]

<https://mpma.mp.br/arquivos/CAUMA/Proibicao%20de%20Retrocesso.pdf>. Acesso em: 9 maio 2021, p. 62.

⁶⁹ Op. Cit., p. 61/62.

⁷⁰ SARLET, Ingo. A proibição do retrocesso ecológico e as mudanças no Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-fev-15/direitos-fundamentais-proibicao-retrocesso-ecologico-ministerio-meio-ambiente> <https://www.conjur.com.br/2019-fev-15/direitos-fundamentais-proibicao-retrocesso-ecologico-ministerio-meio-ambiente>. Acesso em: 9 maio 2021.

⁷¹ Op. Cit.

⁷² Op. Cit.

⁷³ Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf. Acesso em: 9 maio 2021.

No Brasil, a não regressão já foi admitida no âmbito dos direitos sociais. Podem ser citados, ainda, o EREsp 418.526/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJe 13.10.2010 e o REsp 302.906/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 1.12.2010, dentre outros precedentes do STJ.

Como direito fundamental, não pode o Estado deixar de proteger adequadamente o meio ambiente, sob pena de violação ao princípio da proporcionalidade. Vale dizer, se o artigo 225 da Constituição estabelece que o meio ambiente é direito fundamental, cabe ao Estado praticar todos os atos necessários à sua tutela, caso contrário haverá insuficiência de proteção.

A não adoção de medidas de proteção ambiental pelos entes/órgãos estatais caracteriza violação ao mínimo existencial de preservação da vida e ao ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos dos artigos 5º, LIV (proporcionalidade), e 225 da Constituição.

Sobre o tema, Sarlet e Fensterseifer afirmam que:

O atual perfil constitucional do Estado (Socioambiental) de Direito brasileiro, delineado pela Lei Fundamental de 1988, dá forma a um Estado 'guardião e amigo' dos direitos fundamentais, estando, portanto, todos os poderes e órgãos estatais vinculados à concretização dos direitos fundamentais, especialmente no que guardam uma direta relação com a dignidade da pessoa humana.

[...] Assim, em maior ou menor medida, todos os Poderes Estatais, representados pelo Executivo, pelo Legislativo e pelo Judiciário (incluindo, no âmbito das atribuições as funções essenciais à Justiça), estão constitucionalmente obrigados, na forma de deveres de proteção e promoção ambiental, a atuar, no âmbito de sua esfera constitucional de competências, sempre no sentido de obter a maior eficácia e efetividade possível dos direitos e deveres fundamentais ecológicos⁷⁴.

Em síntese, pelo até então exposto e especialmente pelos princípios da prevenção, precaução, da responsabilidade intergeracional e da vedação ao retrocesso e à proteção ambiental insuficiente, resta claro que a proteção das cavidades naturais contra impactos negativos irreversíveis não deve ser alterada, em atenção à lógica do sistema de proteção ao patrimônio espeleológico, constituído pela Constituição Federal e demais normativas, tais como as que versam sobre a proteção do meio ambiente cultural e aquelas específicas de tutela das cavernas.

Da forma prevista no decreto, possibilitar-se-á redução no patrimônio da União, que é também patrimônio cultural brasileiro. A desproteção às cavidades de máxima relevância e diminuição da compensação espeleológica no caso de impactos em cavidades de alta relevância não apenas deixam de representar ganho ecológico como também não conduzem a ganho econômico para o país, favorecendo apenas a interesses particulares. É o que veremos a seguir.

5. Falácia da justificativa para a desproteção e ofensa à legalidade estrita

O decreto em análise é proposta do Ministério de Minas e Energia sob a justificativa de que a mudança na normativa visa a simplificar o licenciamento

⁷⁴ SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Breves considerações sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria ambiental. In Revista de Direito Ambiental, n. 58. São Paulo: Ed. RT, abr-jun/2010, p. 48.

ambiental de atividades consideradas de utilidade pública, quais sejam, obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, energia, telecomunicações, radiodifusão, bem como mineração.

Haveria aparente conflito entre interesses tutelados constitucionalmente a ser dirimido: de um lado a defesa do patrimônio da União (cavidades naturais) e patrimônio cultural brasileiro e; de outro, o interesse na exploração minerária e obras de infraestrutura, com seus impactos positivos no crescimento da economia local, na geração de empregos e na circulação de riquezas nas regiões destes empreendimentos. Em sendo aprovada a mudança pretendida, nenhuma cavidade natural brasileira contará com proteção por si, podendo ser suprimida segundo a vontade dos empreendedores. A perda de ecossistemas e biodiversidade é gritante. No entanto, não se verifica ganho efetivo ao desenvolvimento econômico do país.

O fato é que a legislação atualmente em vigor não impede esse tipo de empreendimento. Basta verificar os dados sobre licenciamentos ambientais deferidos pelo IBAMA nos últimos 10 anos. Percebe-se uma média de 786 licenças deferidas por ano, nos últimos 10 anos, ou seja, mais de 2 licenças para grandes empreendimentos por dia. Em 2020, a média continua no mesmo ritmo tendo sido deferidas 535 licenças, mesmo considerando as dificuldades operacionais existentes desde o início da calamidade pública ocasionada pelo COVID-19. Em 2021 já são 161 licenças deferidas⁷⁵.

Em suma: o atual regramento não impede o crescimento econômico do Brasil. A mudança proposta apenas ocasionará um aumento do ganho líquido para os empreendedores, que aumentarão seus lucros, e socialização dos prejuízos para toda a sociedade.

Vale ainda salientar que se trata de projeto de decreto que visa a alterar o Decreto 99.556, de 1º de outubro de 1990, que dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional e dá outras providências. Cuida-se de projeto de decreto autônomo, que inova na ordem jurídica para diminuir o regime normativo de proteção às formações espeleológicas, contrariando o texto constitucional (em clara afronta ao art. 84, IV e VI da Constituição Federal).

Mesmo que o regime de proteção normativo às formações espeleológicas tenha sido organizado por decreto (Decreto 99.556/90) é necessária a edição de lei em sentido formal para a sua alteração, especialmente considerando que está ocorrendo supressão de bens que consistem em direitos difusos. Não é possível restringir a proteção constitucionalmente atribuída ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito humano fundamental, por meio de Decreto – ato do chefe do Poder Executivo de hierarquia inferior à das leis sob pena de afronta ao princípio constitucional da reserva legal, previsto no art. 225, §1º, III da CRFB, para além de afronta à separação dos poderes, previsto no art. 2º da CRFB, já que o decreto do Presidente da República, no caso, imiscui-se em tema reservado ao Legislador, desarmonizando o exercício das funções estatais.

⁷⁵ BRASIL. Instituto Brasileiro de Biodiversidade - IBAMA. Relação de licenciamentos por ano. IBAMA. Disponível em: <https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta_rel_licencia_por_ano.php>. Acesso em: 23 maio 2021.



O projeto em questão subverte o modelo constitucional e altera o regime jurídico de preservação de espaços territoriais especialmente protegidos. Assim, o projeto de decreto autônomo refutado é inconstitucional em seu nascedouro e não merece acolhida no ordenamento jurídico.

6. Considerações finais

Os principais pontos de modificação no Decreto 99.556/90 são, em suma, no sentido de (a) permitir impacto negativo irreversível em cavidades classificadas como de máxima relevância, no caso de empreendimentos considerados de utilidade pública; (b) promover a compensação espeleológica insuficiente no caso de impactos negativos irreversíveis em cavidade de alta relevância e reduzir a proteção das cavidades testemunho.

As alterações acima pontuadas enfraquecem a proteção ao patrimônio espeleológico brasileiro, além de ferir importantes princípios ambientais, tais como o da prevenção, precaução, responsabilidade intergeracional e vedação ao retrocesso e à proteção ambiental insuficientes.

Pelo exposto, posiciona-se de forma contrária à alteração legislativa prejudicial à proteção do patrimônio espeleológico, integrante do meio ambiente natural e cultural, que importa em empobrecimento do patrimônio nacional.



AS LIMITAÇÕES DA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL PARA UMA EMANCIPAÇÃO SOCIOAMBIENTAL: UMA ANÁLISE SOB O VIÉS DA ECOLOGIA POLÍTICA CRÍTICA

THE LIMITATIONS OF GLOBAL ENVIRONMENTAL GOVERNANCE FOR SOCIO-
ENVIRONMENTAL EMANCIPATION: AN ANALYSIS UNDER THE BIAS OF CRITICAL
POLITICAL ECOLOGY

Arthur José Vieira Gomes Sales⁷⁶
Camila Cristiane de Carvalho Frade⁷⁷
Émilien Vilas Boas Reis⁷⁸

RESUMO: A presente pesquisa pretende analisar a problemática da governança ambiental à luz das reflexões do campo crítico da ecologia política. A partir disso, o estudo apresentou algumas reflexões acerca das ações de governança ambiental e propôs a Ecologia Política enquanto uma alternativa emancipatória. Para tanto, foi utilizado uma metodologia hipotético-dedutiva baseada em uma técnica de pesquisa bibliográfica, concluindo-se que, embora possua méritos, o modelo de governança ambiental global não possui o escopo de desconstruir a racionalidade econômica hegemônica, que é incompatível com os limites ecológicos e com a promoção da justiça ambiental.

Palavras-chave: ecologia política; governança ambiental global; racionalidade ambiental; direito ambiental; emancipação socioambiental.

ABSTRACT: The present research aims to analyze the environmental governance issues in the light of reflections from the critical field of political ecology. From this, the study presented some reflections on the actions of environmental governance and proposals to Political Ecology as an emancipatory alternative. To this end, a hypothetical-deductive methodology based on a bibliographic research technique was used, concluding that although it has merits, the global environmental governance model does not have the scope to deconstruct the hegemonic economic rationality which is incompatible with the limits and promoting environmental justice.

Keywords: political ecology; global environmental governance; environmental rationality; environmental law; socioenvironmental emancipation.

1. Introdução

⁷⁶ Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Escola Superior Dom Helder Câmara (BH). Bacharel em Direito pela mesma instituição. E-mail: arthurjvgs@gmail.com

⁷⁷ Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Escola Superior Dom Helder Câmara (BH). Bacharel em Direito pela mesma instituição. E-mail: camilafrade@outlook.com

⁷⁸ Pós-doutor em Filosofia pela Universidade do Porto. Doutor em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Professor Adjunto da Escola Superior Dom Helder Câmara (BH) em nível de graduação e pós-graduação. E-mail: mboasr@yahoo.com.br

A pauta ambiental, desde a segunda metade do século XX, vem adquirindo um crescente protagonismo nos debates públicos em escala mundial. A década de 1960 é considerada um marco para o assunto, que passou a ser intensamente discutido pela sociedade civil, especialmente em movimentos políticos emergentes e nas organizações não governamentais, surgindo uma pressão da opinião pública para que os Estados passassem a enfrentar os dilemas advindos da relação entre o sistema econômico e a utilização do meio ambiente.

Esse diálogo refletiu em diversas iniciativas no âmbito internacional, como a Convenção de Estocolmo (1972) e o Relatório de Brundtland (1987), com o objetivo de fomentar um sistema de governança apto a promoção de um modelo de gestão sustentável dos recursos ambientais, com diretrizes que, principalmente a partir dos anos 1980, passam a ser sistematicamente adotadas pelos Estados em seus ordenamentos jurídicos internos, com um acentuado caráter programático, num processo de “esverdeamento” dos Estados⁷⁹.

É nesse contexto que, a partir do campo teórico e prático da Ecologia Política, direcionam-se críticas a esse modelo de política ambiental e ao seu viés universalista que é característico do pensamento moderno. Essa abordagem, de maneira geral, se manifesta na agenda internacional para o meio ambiente, na qual se busca alcançar uma proposta global de desenvolvimento sustentável.

Na contramão, a Ecologia Política é um ramo do conhecimento que pretende desenvolver uma comunicação entre os diversos saberes, prezando pelo direito à diversidade e com influências, no âmbito acadêmico, de correntes estruturalistas, pós-estruturalistas e marxistas, a exemplo da Escola de Frankfurt⁸⁰. Nessa conjuntura, por meio de um estudo crítico, essa disciplina compreende a crise ambiental, no âmbito histórico e numa abordagem dialética, a partir das relações de poder e dos conflitos territoriais, políticos e econômicos que envolvem o meio ambiente, para então, a partir disso, propor perspectivas emancipatórias e práticas para a superação desse desafio.

Com esse olhar, o presente estudo analisa a problemática da governança ambiental à luz das reflexões do campo crítico da ecologia política. A justificativa da investigação reside na urgência da discussão acerca do modelo de governança ambiental, além da necessidade de se repensar a relação entre a sociedade e o meio-ambiente, sob um viés crítico. Assim, para a elaboração do artigo emprega-se uma metodologia jurídico-filosófica fundamentada em um raciocínio hipotético-dedutivo com uma análise qualitativa e técnica de pesquisa bibliográfica, adotando como marco teórico o texto “Political Ecology: a Latin American Perspective”, de Enrique Leff⁸¹, e o livro “Ambientes e territórios: uma introdução à ecologia política”, de Marcelo Lopes Souza⁸², para conceituar a Ecologia Política.

De forma não exaustiva, o primeiro capítulo do artigo aborda a insurgência das questões ambientais na esfera pública global, traçando linhas gerais acerca do desenvolvimento de um formato internacional de governança ambiental.

⁷⁹ MEADOWCROFT, James. Greening the State?. In: Comparative Environmental Politics: Theory Practice and Prospects. The MIT Press, 2012. Disponível em: www.jstor.org/stable/j.ctt5vjs7f. Acesso em: 14. fev. 2021.

⁸⁰ LEFF, Enrique. Political Ecology: a Latin American Perspective. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v. 35, p. 29-64. 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/44381>. Acesso em 14. fev. 2021.

⁸¹ Ibid.

⁸² SOUZA, Marcelo Lopes de. Ambientes e territórios: uma introdução à ecologia política. 1ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019 [E-book].

Posteriormente, o trabalho trata dos fundamentos teóricos da Ecologia Política, a partir de autores como Leff⁸³ e Souza⁸⁴, utilizando também das reflexões da Escola de Frankfurt acerca da racionalidade moderna e as implicações disso no campo ambiental, por meio das obras de autores como Hebert Marcuse⁸⁵, Adorno e Horkheimer⁸⁶. Por fim, a pesquisa apresenta algumas reflexões acerca das ações de governança ambiental e a Ecologia Política enquanto alternativa emancipatória.

2. Do colapso ambiental ao surgimento da ecologia política

O procedimento de modernização da sociedade sofreu fortes interferências da Revolução Industrial, originada aproximadamente entre o final do século XVIII e início do século XIX. Esse período, de acordo com o historiador Eric Hobsbawm⁸⁷, foi marcado pela passagem dos modelos de produção manual para o uso das máquinas.

No início, a Revolução Industrial se concentrou na Inglaterra fundando-se na busca constante pelo progresso econômico, científico e tecnológico. Nessa época, ocorreu o desenvolvimento do “sistema fabril” mecanizado que viabilizou a confecção de mercadorias em alta velocidade, larga escala e baixo custo, a exemplo das fábricas que produziam pequenos objetos para uso doméstico (p. ex. facas e tesouras) que se expandiram rapidamente durante esse momento⁸⁸.

Inicialmente, essa revolução foi interpretada de maneira positiva pela classe burguesa, sendo considerada um grande progresso. Ela viabilizou a modificação do modo, quantidade e velocidade com que o ser humano produz bens de consumo, iniciando uma temporada de grandes inovações tecnológicas⁸⁹.

Decerto, esse ciclo foi influenciado por uma constante procura pelo progresso econômico. Nesse contexto, parte dos habitantes das áreas rurais migraram do campo para os centros urbanos em busca de novas oportunidades de emprego nas indústrias. No entanto, tal situação acarretou a superlotação das cidades e a formação de uma classe de indivíduos sujeitos a condições insalubres e longas jornadas de trabalho.

As práticas de consumo também foram alteradas. A produção acelerada dos bens viabilizou o aumento da circulação de mercadorias. Tal fato, inclusive, corroborou para o surgimento de uma “sociedade de consumidores” baseada no consumo excessivo, no desperdício e na irracionalidade⁹⁰.

Além disso, essa etapa fundou-se em ideias rígidas sobre as questões ambientais. A matéria prima presente na natureza era considerada infinita e inesgotável.

⁸³ LEFF, Enrique. Political Ecology: a Latin American Perspective. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v. 35, p. 29-64. 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/44381>. Acesso em 14. fev. 2021.

⁸⁴ SOUZA, Marcelo Lopes de. Ambientes e territórios: uma introdução à ecologia política. 1ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019 [E-book]

⁸⁵ MARCUSE, Herbert. O homem unidimensional: estudos da ideologia da sociedade industrial avançada. São Paulo: EDIPRO, 2015.

⁸⁶ ADORNO, Theodore W; HORKHEIMER, Max. Dialética do esclarecimento. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2014. [E-book]

⁸⁷ HOBBSAWM, Eric. A Era das Revoluções: 1.789-1.848. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ RIBEIRO, José Cláudio Junqueira; GUSMÃO, Leonardo Cordeiro de Gusmão; CUSTÓDIO, Maraluce Maria. Segurança Alimentar e Agrotóxicos: A situação do glifosato perante o princípio da precaução. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 15, n. 31, p. 95-125, jan./abril. 2018. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/1275>. Acesso em: 23. fev. 2021.

⁹⁰ BAUMAN, Zygmunt. Vida para Consumo. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

Com o decorrer do tempo, porém, a poluição e o uso imoderado desses recursos geraram o surgimento de uma crise ambiental.

Nessa direção, já no século XX, para evitar o advento de catástrofes decorrentes do desequilíbrio ecológico, foram editados Tratados Internacionais sobre o tema, como a Convenção Relativa à Conservação da Fauna e da Flora de Londres (1933) e a Convenção Internacional para a proteção da flora, da fauna e das belezas naturais dos países da América (1940). Contudo, a existência desses documentos não impediu a ocorrência de danos ao meio ambiente e à saúde humana. No ano de 1952, em Londres, por exemplo, “[...] milhares de pessoas morreram e outras tantas adoeceram em razão do excesso de fumaça gerada pela utilização de carvão como fonte de energia”⁹¹. Esse fenômeno ficou conhecido como “*Black Smoke*” (Fumaça Negra).

Certamente, a procura pelo constante avanço ampliou os efeitos do colapso ambiental iniciado na Revolução Industrial. Esse fato ocasionou o surgimento de discussões com anseio de alertar para a necessidade do uso consciente dos recursos ambientais. Assim, na década de 1960, a sociedade civil passou a discutir a temática fomentando um conjunto de debates sobre a conciliação do desenvolvimento econômico e a tutela do meio ambiente⁹².

Esses diálogos influenciaram diversas iniciativas internacionais para incentivar a adoção de um sistema de governança hábil a promover o desenvolvimento sustentável. Nesse cenário, em 1972, a Organização das Nações Unidas (ONU) convocou a Conferência de Estocolmo⁹³, a primeira reunião internacional que apresentava como principal pauta de debate os efeitos do colapso ambiental. No entanto, a convenção não obteve grande êxito, especialmente por um conflito de interesses entre países que se encontravam em contextos sociais e econômicos muito distintos.

Em 1987, é editado o Relatório Brundtland denominado como *Our Common Future* (Nosso Futuro Comum). Esse relatório aborda uma interpretação moderna sobre o conceito de desenvolvimento sustentável considerando a necessidade do progresso econômico equilibrado que não prejudique ou inviabilize a vida digna das gerações presentes e futuras. Já em 1992, a ONU convoca uma segunda reunião para a discussão das questões ambientais no Rio de Janeiro:

Teve como ponto central o desenvolvimento sustentável e a exploração do meio ambiente e como isso impactava o desenvolvimento humano e principalmente os direitos humanos de maneira a zelar pela vida mediante a um ambiente decente para as gerações futuras. Ali foram discutidos temas, como mudanças climáticas, poluição aquática e atmosférica, desperdício e produção de resíduos. Os resultados foram os diversos protocolos sobre o meio ambiente, como a Carta da Terra e a Agenda 21 de 1992 e o Protocolo de Quioto em 1997⁹⁴.

⁹¹ RIBEIRO, José Cláudio Junqueira; GUSMÃO, Leonardo Cordeiro de Gusmão; CUSTÓDIO, Maraluce Maria. Segurança Alimentar e Agrotóxicos: A situação do glifosato perante o princípio da precaução. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 15, n. 31, p. 95-125, jan./abril. 2018. p. 98. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/1275>. Acesso em: 23. fev. 2021.

⁹² LEFF, Enrique. *Political Ecology: a Latin American Perspective*. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 35, p. 29-64. 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/44381>. Acesso em 14. fev. 2021.

⁹³ UNITED NATIONS. Report of the United Nations Conference on the Human Environment: Stockholm, 5. jun. 1972. Disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1. Acesso em: 17. mai. 2021.

⁹⁴ CHESQUINI, Maria Izabela; MOZINE, Augusto Cesar Salomão, *Ecopolítica e Ecogovernamentalidade nas Políticas do Sistema ONU: Empoderamento Local e Racionalidade*

Nessa conjuntura, verifica-se que as principais discussões internacionais sobre a temática ambiental são relacionadas a um debate político-normativo, corriqueiramente pautado na busca pela conciliação da modernização com a preservação ambiental. Pode-se dizer que essas ações de governança global são generalistas, pois não dão enfoque às relações e conflitos sociais dos quais a problemática se origina, e tampouco ao sistema que os fundamenta. Decerto, como esclarece Souza, tais litígios são despolitizados, e aparentemente partem do pressuposto de que a crise ecológica se origina de uma disputa entre atividades humanas, e não “contendas entre grupos sociais”⁹⁵.

Nesse contexto, a ecologia política ganha relevância. Conforme Leff⁹⁶ essa disciplina, como ramo de pesquisa, se destaca com a preocupação de restabelecer o equilíbrio da relação entre o ser humano e a natureza. Aparentemente, essa nomenclatura foi abordada pela primeira vez no campo acadêmico a partir de um artigo regido por Frank Throne em 1935.

Apesar de existir certa controversa sobre o marco inicial de surgimento da ecopolítica, Martinez Alier⁹⁷ acredita que essa matéria se desenvolveu a partir de pesquisas sobre disputas socioambientais elaboradas na área das ciências humanas por antropólogos e geógrafos.

Nessa conjuntura, verifica-se que a ecologia política abarca o estudo dos conflitos originados da distribuição e uso dos recursos naturais. No artigo “Ecologia política e relações internacionais: os desafios da Ecopolítica Crítica Internacional”, Fernanda Mello Sant’Anna e Helena Margarido Moreira⁹⁸, destacam que essa repartição:

[...] se refere tanto aos aspectos físico naturais da distribuição dos recursos e serviços naturais na superfície da Terra (tais como o clima e os padrões de chuva), como também os aspectos sociais que determinam o acesso a esses recursos e serviços ambientais que permitem o funcionamento e renovação do sistema de suporte da vida [...].

Essa divisão das riquezas naturais na superfície do planeta é desigual dado as características climáticas e geográficas de cada região e, por sua vez, a interferência dos seres humanos no meio ambiente intensifica essa desigualdade. Tal fato propicia o surgimento de desavenças socioambientais e amplia os debates ecopolíticos.

Atualmente, a ecologia política é interpretada como um ramo do saber responsável pelo estudo do vínculo entre a natureza e os campos sociais, econômicos e

Ambiental. Revista de Estudos Internacionais, v. 9, n. 2, p. 207-222. 2018. p. 213. Disponível em: <http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/369>. Acesso em: 23. fev. 2021.

⁹⁵ SOUZA, Marcelo Lopes de. Ambientes e territórios: uma introdução à ecologia política. 1ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019 [E-book]. p. 158.

⁹⁶ LEFF, Enrique. PoliticalEcology: a Latin American Perspective. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v. 35, p. 29-64. 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/44381>. Acesso em 14. fev. 2021.

⁹⁷ ALIER, Joan Martinez. O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração. São Paulo: Contexto, 2007.

⁹⁸ SANT’ANNA, Fernanda Mello; MOREIRA, Helena Margarido. Ecologia política e relações internacionais: os desafios da Ecopolítica Crítica Internacional. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 20, p. 205-248, mai/ago. 2016. p. 208. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n20/2178-4884-rbcpol-20-00205.pdf>. Acesso em: 26. fev. 2021.

políticos, de forma semelhante à disciplina geopolítica⁹⁹. Com esse olhar, o próximo capítulo da pesquisa pretende analisar as principais características e fundamentos dessa disciplina, para que, posteriormente, se possa debater sobre suas contribuições para a proteção ambiental.

3. Ecologia política e a teoria crítica: fundamentos da ecopolítica e da crítica à racionalidade econômica

Como já mencionado, a Ecologia Política é um ramo que se propõe à reflexão acerca do vínculo constituído entre os seres humanos e a natureza que o circunda. O geógrafo Marcelo Lopes de Souza¹⁰⁰ explica que esse campo de pesquisa:

[...] lida potencialmente com todos os processos de transformação material da natureza e produção de discursos sobre ela e seus usos, procurando realçar as relações de poder subjacentes a esses processos (agentes, interesses, classes e grupos sociais, conflitos, etc.), em marcos histórico-geográfico-culturais concretos específicos.

A Ecologia Política, portanto, diferencia-se da visão majoritária acerca do movimento ambientalista, abordada exemplificativamente nos documentos da ONU, na medida em que pretende compreender a problemática da crise ambiental a partir da totalidade dos conflitos sociais e das relações de poder historicamente estabelecidas. A partir disso, lida-se, também, com a relação entre o homem e a natureza, e com a apropriação desta por parte daquele para a produção de bens de consumo, assim como os discursos que legitimam esse processo. Nesse aspecto, Marcellesi¹⁰¹ elucidou que a Ecopolítica é uma perspectiva radicalmente democrática acerca da questão ambiental, manifestando-se como (a) uma crítica “antiprodutivista” da sociedade contemporânea e (b) uma ação política transformadora:

A ecologia política é apresentada como uma crítica transformadora da sociedade produtivista e como ação política em busca de sentido e radicalidade democrática. Trata-se de definir sua visão global da sociedade e seu futuro, bem como suas visões sobre relacionamentos entre os seres humanos, das relações entre eles e seu ambiente natural e atividades produtivas humanas.¹⁰² (Tradução Livre).

Essa área de estudos possui uma abordagem marcada por correntes teóricas diversas que proporcionam um diálogo para além da academia, com saberes comumente ignorados na produção do conhecimento científico. Dentre suas influências,

⁹⁹ CHESQUINI, Maria Izabela; MOZINE, Augusto Cesar Salomão, Ecopolítica e Ecogovernamentalidade nas Políticas do Sistema ONU: Empoderamento Local e Racionalidade Ambiental. Revista de Estudos Internacionais, v. 9, n. 2, p. 207-222. 2018. p. 84. Disponível em: <http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/369>. Acesso em: 23. fev. 2021

¹⁰⁰ SOUZA, Marcelo Lopes de. Ambientes e territórios: uma introdução à ecologia política. 1ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019 [E-book]. p. 84.

¹⁰¹ MARCELLESI, Florent. Ecologia política: génesis, teoria y praxis de la ideología verde. In: Cuadernos Bakeaz, n° 85. 2008. p. 2.

¹⁰² Se presenta la ecología política como una crítica transformadora de la sociedad productivista y como acción política en busca de sentido y radicalidad democrática. Se trata de definir su visión global de la sociedad y de su futuro así como sus planteamientos sobre las relaciones entre seres humanos, de las relaciones entre éstos y su entorno natural y de las actividades productivas humanas. Ecología política: génesis, teoría y praxis de la ideología verde. p. 2.

cumprir destacar, no presente artigo, a importância dos autores da Escola de Frankfurt, conforme apontado por Leff¹⁰³, que menciona, exemplificativamente, Hebert Marcuse como uma inspiração para Hans Enzensberger, um dos precursores da Ecopolítica, o qual a concebia como “[...] a prática de desmascarar a ideologia [...] por detrás dos discursos ecológicos emergentes, em assuntos como os limites do crescimento, o crescimento da população e a ecologia humanística”¹⁰⁴ (tradução livre).

De fato, o conceito de ideologia enquanto um imaginário socialmente construído, como dá a entender o autor, é essencial para se compreender de que modo a percepção da sociedade acerca da natureza cumpre um papel crucial para a manutenção de uma racionalidade economicista nociva ao meio ambiente.

Hebert Marcuse, reconhecido por Leff¹⁰⁵ um dos pensadores que influenciou a Ecopolítica, produziu estudos acerca da ideologia como um modo de integração da sociedade e de produção de um imaginário social uniformizado. É um dos principais autores da tradição filosófica da Escola de Frankfurt, tendo sido colega de Adorno e Horkheimer e integrado a primeira geração dos frankfurtianos.

Em sua obra “O homem unidimensional”, Marcuse¹⁰⁶ trabalha a noção de ideologia a partir do conceito de “unidimensionalidade”, pelo qual se consigna que, com o avanço da administração política da sociedade capitalista, aparentemente se esvaziaram as possibilidades dos indivíduos negarem a ordem vigente, passando a tomá-la como uma objetividade absoluta (e não como uma construção histórica) e mostrando-se incapazes de enxergar para além dela (daí o homem unidimensional).

Nesse panorama, ao tratar sobre a ideologia da sociedade industrial e o processo de alienação dos indivíduos, que possuem sua dimensão subjetiva introjetada pelos “controles externos” da sociedade, Marcuse¹⁰⁷ assevera que:

[...] a dimensão “interior” da mente (*mind*), na qual a oposição ao *status quo* pode se enraizar, é reduzida. A perda dessa dimensão, na qual habita o poder do pensamento negativo – o poder crítico da Razão – é a contraparte ideológica do próprio processo material pelo qual a sociedade industrial silencia e reconcilia a oposição. O impacto do progresso transforma a Razão em submissão aos fatos da vida e à capacidade dinâmica de produzir mais e maiores fatos do mesmo tipo de vida. A eficiência do sistema enfraquece a capacidade do indivíduo reconhecer que esse sistema só contém fatos que expressam o poder repressivo do todo.

Essa percepção, cumpre mencionar, coaduna-se com os estudos de Adorno e Horkheimer, que, ainda em 1947, publicaram a “Dialética do esclarecimento”. Na obra, os autores teceram críticas ao caráter instrumental da racionalidade, que se reduziu à sua dimensão técnica, tornando-se desprovida de que qualquer viés crítico e emancipador,

¹⁰³ LEFF, Enrique. Political Ecology: a Latin American Perspective. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v. 35, p. 29-64. 2015. p. 31. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/44381>. Acesso em 14. fev. 2021.

¹⁰⁴ “[...] the practice of unmasking the ideology (...) behind the emergent ecological discourses on issues such as the limits of growth, population growth and human ecology”. Political Ecology: a Latin American Perspective. p. 31.

¹⁰⁵ LEFF, Enrique. Political Ecology: a Latin American Perspective. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v. 35, p. 29-64. 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/44381>. Acesso em 14. fev. 2021.

¹⁰⁶ MARCUSE, Herbert. O homem unidimensional: estudos da ideologia da sociedade industrial avançada. São Paulo: EDIPRO, 2015.

¹⁰⁷ Ibid. p. 49.

de modo que o pensar “reifica-se num processo automático e autônomo, emulando a máquina que ele próprio produz para que ele possa finalmente substituí-lo”¹⁰⁸.

Tais reflexões acerca dos limites da razão são necessárias para a compreensão da profundidade da problemática ambiental. Como descrito no primeiro capítulo, tanto no âmbito global quanto nos Estados se tem buscado estabelecer padrões de governança ambiental aptos a promoverem o desenvolvimento sustentável. Contudo, essa abordagem normativista não leva em consideração que os dispositivos e diplomas criados se encontram no contexto de uma sociedade moldada por uma racionalidade técnica e mecanicista, na qual a apropriação da natureza enquanto matéria prima é parte constituinte do processo produtivo. Sobre o assunto, em sua obra da década de 1960, Marcuse afirmou que a sociedade industrial faz “da tecnologia e da ciência suas propriedades, está organizada para a dominação cada vez mais efetiva do homem e da natureza, para a utilização cada vez mais efetiva de seus recursos”¹⁰⁹.

Assim, influenciado por Hegel, na busca pela separação entre aparência e essência, a última correspondente à “totalidade do processo social” em uma época histórica¹¹⁰, o filósofo apresenta uma possível chave de leitura para uma sociedade dominada por uma lógica tecnicista e politicamente orientada para o progresso econômico. Lógica esta que, pode-se acrescentar, é sistematicamente paradoxal à preservação dos bens ambientais, reduzidos então à qualidade de recursos naturais.

Embora a análise se situe em outro momento histórico, a problemática apontada por Marcuse¹¹¹ ainda está presente, sendo então imprescindível associar o debate da governança ambiental à necessidade de construção de uma alternativa civilizatória apta à superação da crise ambiental ora enfrentada, o que necessariamente deve partir de uma visão holística desse fenômeno. É nesse sentido que pensadores do campo da Ecologia Política comumente se referem à necessidade de se reconhecer o direito à diversidade e a importância de conhecimentos tradicionais alheios à lógica econômica, como um modo de se garantir que o pensamento crítico seja propositivo e apresente alternativas *a status quo*. Nesse contexto, o próximo capítulo pretende tecer algumas reflexões acerca das ações de governança ambiental e apresentar a Ecologia Política como uma alternativa emancipatória para a resolução de conflitos ambientais.

4. As reflexões acerca da governança ambiental e a ecologia política enquanto uma alternativa emancipatória

Como já mencionado, um dos principais fundamentos da Ecologia Política, segundo Marcellesi¹¹², situa-se na crítica ao produtivismo, entendido pelo autor como “[...] um sistema evolutivo e coerente que nasce da interpenetração de três lógicas principais: a busca prioritária do crescimento, a eficácia econômica e a racionalidade instrumental que tem efeitos múltiplos sobre as estruturas sociais e as vidas cotidianas”¹¹³. Por essa razão, percebe-se que as reflexões propostas pelos teóricos da

¹⁰⁸ ADORNO, Theodore W; HORKHEIMER, Max. Dialética do esclarecimento. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2014. [E-book]. p. 83.

¹⁰⁹ MARCUSE, Herbert. O homem unidimensional: estudos da ideologia da sociedade industrial avançada. São Paulo: EDIPRO, 2015. p. 54.

¹¹⁰ RUSH, Fred. Os fundamentos conceituais da primeira Teoria Crítica. In: RUSH, Fred. Teoria crítica. 4ª ed. Aparecida/SP: Ideias & Letras, 2008.

¹¹¹ Ibid., O homem unidimensional: estudos da ideologia da sociedade industrial avançada.

¹¹² MARCELLESI, Florent. Ecologia política: génesis, teoria y praxis de la ideologiaverde. In: Cuadernos Bakeaz, n° 85. 2008. p. 4.

¹¹³ “[...] un sistema evolutivo y coerente que nace de la interpenetración de tres lógicas principales: la búsqueda prioritaria del crecimiento, la eficacia económica y la racionalidad instrumental que

Ecopolítica, apesar de bastante heterogêneas e por vezes colidentes, possuem como lugar comum uma crítica da visão de mundo e da racionalidade dominantes, as quais subjazem a uma sociedade produtivista e a um modo de vida incompatível com os limites ecológicos.

Importa notar que a abordagem predominante nos debates acerca da Governança Ambiental envolve a conciliação dessa visão de mundo produtivista com a ideia de desenvolvimento sustentável, nos moldes traçados pelo relatório Brundtland (1987), a partir do princípio ético-jurídico da solidariedade intergeracional. A contribuição da Ecologia Política acerca da pauta ambiental, por outro lado, apresenta-se com um caráter menos conciliador. Suas intervenções são percebidas a partir de movimentos sociais contestatórios da ordem vigente, buscando mudá-la a partir de uma *praxis* emancipatória. Nesse sentido, Souza¹¹⁴ explica que:

Os movimentos emancipatórios encarnam, pode-se dizer, uma verdadeira *práxis* – tomando este vocábulo como sinônimo de ação política prática orientada ou vocacionada para a superação da heteronomia. No caso dos movimentos emancipatórios em sentido forte ou estrito, o questionamento profundo da origem sócio-espacial vigente e a luta por sua ultrapassagem, ao menos em aspectos fundamentais, é o horizonte de pensamento e ação, (...). Conforme eu já havia salientado em outro trabalho, “[é] na miríade de formas de organização e práticas sociais (incluídas aí, claro, as práticas diretamente espaciais) dos diversos grupos oprimidos, articuladas em diferentes escalas e esferas da vida e atinentes a agendas distintas, mas potencialmente complementares, que se devem procurar os processos e as dinâmicas de contestação do que existe e de criação real ou propositiva daquilo que ainda não existe – mas que é desejável, que é até mesmo necessário, que é justo, e que poderia/poderá vir a existir”.

Percebe-se, portanto, que a Ecologia Política enquanto proposta emancipatória envolve diversas maneiras de organização que sejam aptas à transformação de uma estrutura social que legitima a apropriação e a degradação dos recursos naturais por interesses privados. A partir disso se entende a necessidade de uma epistemologia ambiental, o que passa, como leciona Leff¹¹⁵ pelo enfrentamento teórico a partir da politização de conceitos que são caros aos estudos ambientais, tais como as noções de território, autonomia, desenvolvimento e sustentabilidade. Segundo o autor, a “ordem simbólica” passa por processos linguísticos de produção de significados que, uma vez enraizados em determinada cultura, são então expressos nos conflitos sociais.

É por isso que, no atual contexto, a construção de uma sociedade global sustentável se mostra um grande desafio, senão intransponível, ao menos enquanto não há a possibilidade de emergir uma alternativa à racionalidade econômica que está enraizada num mundo moldado pela lógica capitalista. Nesse contexto, ao tratar da

tieneefectos múltiples sobre las estructuras sociales y las vidas cotidianas”. Ibid., Ecologia Política: génesis, teoría y praxis de la ideología verde.” Ibid., Ecologia política: génesis, teoría y praxis de la ideología verde. p. 4.

¹¹⁴ SOUZA, Marcelo Lopes de. Ambientes e territórios: uma introdução à ecologia política. 1ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019 [E-book]. p. 187-188.

¹¹⁵ LEFF, Enrique. Political Ecology: a Latin American Perspective. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v. 35, p. 29-64. 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/44381>. Acesso em 14. fev. 2021.

Conferência Rio +20 e dos avanços do direito internacional ambiental, Stefaniak¹¹⁶ afirma que:

O grande avanço do debate internacional sobre a gravidade da questão ambiental é inegável, porém não foi suficiente para engajar as nações em busca da construção da racionalidade ambiental, que exige medidas muito mais severas do que as *soft Law* produzidas no âmbito internacional.

Passos importantes foram dados, mas a lógica capitalista continua a impor uma racionalidade que não consegue perceber o meio ambiente sem a característica de um componente do sistema produtivo, pois o signo do sistema é o lucro. (...). A consequência da exploração contínua dos recursos ambientais, somados à geração violenta de resíduos, conduziu à emergência ambiental e que pode levar a humanidade, nas previsões do cientista James Lovelock, na eminência de destruir a si e à Terra. As soluções alternativas propostas ou já adotadas, tais como o desenvolvimento sustentável, mostram-se insuficientes, quando não equivocadas.

Para a autora, portanto, o desenvolvimento sustentável e a tentativa de sua promoção por meio de uma agenda ambiental global se mostrou um equívoco. De fato, por todo o exposto até então neste artigo, pode-se aferir que realmente há limitações intrínsecas no modelo de governança ambiental, pois se busca estabelecer normas de conduta oponíveis aos Estados e à sociedade civil, numa tentativa de se construir um modelo de governança circunscrito – e não raro instrumentalizado – pelos imperativos historicamente pré-estabelecidos de uma sociedade voltada à produção de bens de consumo.

Nesse diapasão, Souza¹¹⁷ sustenta que é imprescindível, nos debates sobre ecologia e impactos ao ambiente, que sejam realizadas análises estruturais e conjunturais das condições fáticas que engendram os conflitos e possibilitam as injustiças ambientais. Segundo o autor, não se deve partir do pressuposto de que tais situações se resolvem a partir do consenso entre interesses que são, por vezes, inconciliáveis. Evidentemente, a formação de novos consensos (voltados à sustentabilidade) e o “aperfeiçoamento das instituições”, com uma melhor governança ambiental, podem gerar ganhos que não são desprezíveis, mas a postura da comunidade científica não pode se limitar a isso. Dessa maneira, conforme o autor¹¹⁸:

Sem dúvida, podemos convir em que tampouco se pode afastar a hipótese de que uma perspectiva crítica não precisa se furtar a valorizar pequenos ganhos, inclusive porque pequenos ganhos aqui e agora podem, dialeticamente, se avolumar, gerar sinergias e se desdobrar em grandes ganhos amanhã (do mesmo modo, aliás, como ganhos significativos podem se dissipar ou dar margem a deturpações as mais inesperadas...). O que importa é que, teórico-conceitualmente e metodologicamente, estudar e elucidar conflitos e impactos ambientais não deveria ser um empreendimento apequenado ao ponto de não ser nada mais que um suporte menos ou mais intencional ao “funcionamento normal da nossa sociedade” (ou, como tantos gostam de dizer, da sua “governança”). Em uma sociedade heterônoma e injusta, contribuir para o “funcionamento normal da sociedade” e para o meio “aperfeiçoamento das instituições equivale, ao fim e ao cabo, a dar uma

¹¹⁶ STEFANIAK, Jeaneth Nunes. A insustentabilidade ambiental no Capitalismo: com análise da Encíclica Laudato Si – cuidando da Casa Comum. 1ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016. p. 65.

¹¹⁷ SOUZA, Marcelo Lopes de. Ambientes e territórios: uma introdução à ecologia política. 1ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019 [E-book]

¹¹⁸ Ibid., p. 180.

sobrevida e uma injeção de ânimo em um modelo social opressivo e antiecológico.

Assim, a partir da Ecologia Política se percebe a necessidade, para uma efetiva emancipação socioambiental, de se ultrapassar a perspectiva de governança do meio ambiente. Diante das influências da fenomenologia e do pensamento crítico, a hegemonia de uma visão de mundo economicista e produtivista se volta ao centro das atenções, vislumbrando-se o imperativo da construção de um novo paradigma na relação entre sociedade e ambiente, o que não ocorre isoladamente no âmbito institucional, mas sim numa *praxis* social difusa em que se tenha clareza da íntima relação entre as questões sociais (englobando-se o produtivismo, as relações de poder, as desigualdades econômicas, o racismo ambiental, a geopolítica do meio-ambiente, o etnocentrismo, etc.) e ambientais.

Como frisa Souza¹¹⁹, o conceito de ambiente não pode ser tomado como a *physis* dos gregos, mas sim como o *nomos*, englobando-se aí a dimensão humana. O ambiente inclui as relações socioespaciais nele constituídas, e os conflitos acerca seus usos e os significados a ele atribuídos são, essencialmente, conflitos entre interesses divergentes, de grupos sociais diversos. Buscar solucionar essa problemática encarando-a como uma conciliação entre desenvolvimento e preservação ambiental seria, então, entender o embate sob uma perspectiva superficial e limitada às aparências.

Desse modo, num artigo sobre governança ambiental a partir da perspectiva Ecológica, Chesquini e Mozini¹²⁰ afirmam que:

Com isso, vê-se nas iniciativas internacionais de proteção ao meio ambiente, não um problema em si, uma vez que são louváveis todas as iniciativas de conhecer e aprofundar uma relação mais harmônica entre cultura e natureza. Contudo, há que se considerar a autonomia dos saberes e convivências tradicionais com o meio na formulação de políticas específicas de interação com o ambiente, respeitando-se a escalada de relação e os efeitos sociais da aplicação das políticas internacionais. Com isso, torna-se possível uma tentativa de descolonização, não só do processo político, mas também do próprio ambiente, que passa a ser entendido como agente social.

A partir da ponderação das autoras, percebe-se como as práticas políticas, os saberes tradicionais e a diversidade são aliados de uma *praxis* Ecológica, a qual deve necessariamente ultrapassar os muros das instituições, da academia e demais espaços convencionais. O neoconstitucionalismo andino, os debates ecofeministas e os partidos verdes europeus, à época de sua insurgência, são exemplos da busca por mudanças estruturais na relação entre sociedade e natureza, numa abordagem alternativa às políticas próprias do direito e da governança em âmbito internacional, caracterizadas por Chesquini e Mozini¹²¹ “generalistas ou pontuais”.

5. Considerações finais

¹¹⁹Ibid.

¹²⁰ CHESQUINI, Maria Izabela; MOZINI, Augusto Cesar Salomão, Ecológica e Ecogovernamentalidade nas Políticas do Sistema ONU: Empoderamento Local e Racionalidade Ambiental. Revista de Estudos Internacionais, v. 9, n. 2, p. 207-222. 2018. p. 220. Disponível em: <http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/369>. Acesso em: 23. fev. 2021.

¹²¹Ibid.



O presente artigo buscou abarcar, de maneira não exaustiva, o contexto e o surgimento das políticas globais de governança ambiental. Aliado a isso, estudou-se alguns autores fundamentais para a compreensão da Ecologia Política, bem como representantes das tradições filosóficas que inspiraram essa disciplina. Desse modo, foi possível compreender os fundamentos da crítica da Ecopolítica à racionalidade econômica dominante na sociedade contemporânea, bem como ao modelo de política ambiental proposto nas Conferências e Relatórios elaborados pela ONU que objetivam a promoção de um modelo de gestão ambiental pautado no desenvolvimento sustentável.

A partir das reflexões propostas no presente artigo, verificou-se que as políticas de governança ambiental global possuem seus méritos, na medida em que, principalmente a partir da década de 1960, proporcionaram uma maior conscientização e proliferação das questões atinentes à pauta ambiental no cotidiano da sociedade. Por outro lado, percebe-se que esse modelo de política, por si só, é insuficiente para a construção de uma sociedade mais justa e ecologicamente equilibrada.

Como propõem os autores ora trabalhados, os imperativos econômicos são determinantes para a manutenção de uma sociedade incompatível com os limites ecológicos do planeta. Para superá-la, é necessária uma alternativa contra-hegemônica à racionalidade instrumental, superando-se o contexto de unidimensionalidade, nos termos trabalhados por Marcuse. Tais possibilidades de questionamento se encontram no campo da política (em um sentido amplo) e advêm das periferias do sistema, nos movimentos e organizações sociais diversas e plurais, para além da institucionalidade e da gestão ambiental.

OS MÚLTIPLOS DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS DIRETIVAS INTERNACIONAIS SOBRE SANEAMENTO BÁSICO NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO COMO INSTRUMENTO EFETIVO AO COMBATE ÀS EPIDEMIAS

THE MULTIPLE CHALLENGES FOR IMPLEMENTING INTERNATIONAL DIRECTIVES
ON BASIC SANITATION IN THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO AS AN
EFFECTIVE INSTRUMENT TO COMBAT EPIDEMICS

Adriana Freitas Antunes Camatta¹²²
Sébastien Kiwonghi Bizawu¹²³

RESUMO: O presente artigo objetiva abordar os múltiplos desafios enfrentados pela República Democrática do Congo (RDC) para a implementação de estruturas saneares no combate a diversas epidemias que assolam o país. Diversos conflitos ao longo dos anos, somados à sua organização geopolítica e geoestratégica, ambientes econômicos instáveis e condições de saúde pública precárias têm contribuído para o agravamento da estrutura do Estado, promovendo desigualdades e impedindo o progresso social e sanitário. Algumas diretivas e programas internacionais de saúde e saneamento têm sido incorporadas pelo Estado em um esforço progressivo para a realização do direito ao desenvolvimento.

Palavras-chave: diretivas internacionais; saneamento; saúde; República Democrática do Congo (RDC); epidemias.

ABSTRACT: This article seeks to reflect the multiple challenges faced by the Democratic republic of Congo for the implementation of sanitary structures to combat the various epidemics that are plaguing the country. Several conflicts over the years, added to its geopolitical organization, unstable economic environments and precarious public health conditions have contributed to the worsening of the state's structure, promoting inequalities and impeding social and health progress. Some international health and sanitation directives and programs have been incorporated by the State in a progressive effort to realize the right to development.

Keywords: international directives; sanitation; health; Democratic Republic of Congo (DRC); Epidemics.

1. Introdução

O saneamento básico, na atualidade, tornou-se tema fundamental por interligar áreas como saúde, meio ambiente, sociedade e desenvolvimento sustentável. As transformações econômicas e políticas, acrescidas ao desenvolvimento das sociedades,

¹²² Doutoranda e Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Dom Helder Escola de Direito. Professora e advogada. E-mail: adriana.camatta@domhelder.edu.br

¹²³ Pós-doutor pelo IGC/CDH, Coimbra, Portugal. Doutor e Mestre em Direito Internacional pela PUC-MG. Pró-Reitor de Intercâmbio e professor da Escola Superior Dom Helder Câmara- Escola de Direito. E-mail: kiwonghi@domhelder.edu.br

demonstram a necessidade de se repensar e investir na expansão das estruturas saneares, sendo o saneamento básico setor fulcral na manutenção do equilíbrio socioambiental e na proteção e promoção da dignidade humana para assegurar a paz social, combatendo, para tanto as desigualdades sociais existentes.

As condições do saneamento são determinantes na mensuração dos índices de saúde humana e estão diretamente vinculadas à promoção de doenças infectocontagiosas de veiculação hídrica e que impactam milhares de pessoas em todo o mundo. Portanto, a alta incidência de doenças de veiculação hídrica possui relação direta com a falta de tratamento da água e do esgoto.

Quando não há saneamento adequado, a água e o esgoto contaminados por micro-organismos patogênicos acabam afetando os seres humanos, seja pelo contato direto com a pele ou mucosas ou por meio de ingestão da água contaminada. Nesse sentido, o aumento de doenças associadas à falta de saneamento tem se tornado expressivo a cada ano o que gera grandes impactos e gastos na área da saúde. Ademais, as grandes epidemias têm demonstrado como a saúde global impacta diretamente nas economias dos Estados bem como no bem-estar da sociedade.

No Brasil, adota-se o conceito de saneamento básico em um sentido amplo que abarca um conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Por recorte metodológico e pela relação direta entre o saneamento e as doenças de veiculação hídrica, optou-se no presente trabalho pela pesquisa somente da análise da água e do esgoto na República Democrática do Congo e as consequências da ausência destes serviços.

A República Democrática do Congo é um país notadamente assolado por epidemias que se propagam devido a um sistema de saúde precário, ocasionando altas taxas de mortalidade sobretudo em mulheres e crianças, o que representa a vulnerabilidade de suas estruturas sociais. Assim, pretende-se apresentar dados sobre o saneamento básico nesse país e a inter-relação desses dados com a promoção de doenças endêmicas.

Num primeiro momento será apresentado um panorama da saúde nas regiões africanas e as crescentes orientações internacionais para a promoção da higidez e combate às epidemias. Posteriormente será demonstrada na República Democrática do Congo como a ausência de um saneamento básico adequado implica no crescimento de doenças de veiculação hídrica e epidemias. Por fim, passa-se a analisar o saneamento básico enquanto pressuposto para o desenvolvimento e redução das desigualdades sociais.

A pesquisa justifica-se pela relevância do tema, que implica diretamente áreas como a saúde humana, desenvolvimento e a economia, além de ser uma maneira de demonstrar a vulnerabilidade socioambiental de determinadas regiões bem como uma tentativa de superação das diferenças sociais que atingem a sociedade.

O intuito maior será demonstrar a necessidade urgente da promoção do saneamento básico como condição *sine qua non* do direito a uma vida digna.

O presente trabalho faz uma abordagem descritiva qualitativa, buscando obter informações sobre as consequências de falta de saneamento básico em RDC, estabelecendo, desse modo, como tipo de pesquisa, a relação entre variáveis e fatos relativos às doenças endêmicas de origem hídrica. Para a consecução dos resultados, torna-se, imperativo e primordial, o levantamento bibliográfico e documentário,

partindo de relatórios da organização Mundial de Saúde (OMS), do Banco Mundial (BM), bem como a doutrina pátria.

2. Panorama da saúde nas regiões africanas e as orientações internacionais para a promoção da higidez e combate às epidemias

Segundo dispõe a Organização Mundial de Saúde (OMS) o conceito de saúde traz em si a noção da higidez como um direito humano fundamental e a noção que todos têm o direito a ter o nível mais elevado de saúde. Tal disposição inclui o reforço dos sistemas nacionais de saúde para coordenar a prevenção e o controle de doenças, incluindo a preparação e resposta a epidemias, bem como lançar medidas regionais para apoiar a segurança sanitária mundial.¹²⁴

Para tanto, foi concluída, por meio de um consenso, a Agenda de Desenvolvimento Mundial pós-2015, articulada no documento das Nações Unidas intitulado Transformar o nosso mundo: a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030. Este programa de trabalho foca a saúde como seu principal objetivo, em conformidade com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).¹²⁵

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis, lançados pela Organizações das Nações Unidas, apresentam um desafio global de transparência governamental no qual 195 nações se propuseram até 2030 contribuir para um mundo melhor. Dentre os 17 objetivos elencados, destacar-se-á o ODS número 3 que propõe a promoção da saúde e do bem-estar com enfoque na erradicação das epidemias de AIDS, tuberculose, malária e doenças tropicais negligenciadas, o combate a hepatite, doenças transmitidas pela água, e outras doenças transmissíveis; assim como o ODS número 6 que dispõe sobre a promoção de água limpa e saneamento (para se alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos).¹²⁶

Os dois objetivos citados especificam e reafirmam os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, principalmente os ODMs 6 e 7 que dispõem sobre o combate às doenças e a garantia da sustentabilidade ambiental. Tais condições somente serão amplamente desenvolvidas com o incremento ao saneamento básico.¹²⁷

Os países da região africana, no atual cenário mundial, têm enfrentado inúmeros desafios em consequência de sua organização geopolítica, ambientes socioeconômicos e condições de saúde pública. Segundo dispõe o Programa Africano de Transformação da Saúde para 2015-2020, esses países têm sofrido com crises financeiras mundiais, rápido crescimento populacional, uma urbanização dispersa e o fardo da persistência de um elevado contexto de doenças que agravam as estruturas

¹²⁴ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. O programa Africano de Transformação da Saúde para 2015-2020. Uma visão para a cobertura universal da saúde. Disponível em: <https://www.afro.who.int/sites/default/files/2017-06/portuguese.pdf>. Acesso em 15 maio 2021.

¹²⁵ Idem

¹²⁶ OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Indicadores Brasileiros para os Objetivos de desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/>. Acesso em 15 maio 2021.

¹²⁷ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. V Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ipea.gov.br). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22538. Acesso em 14 maio 2021.

econômicas, promovendo desigualdades sociais e impedindo o progresso social e sanitário.¹²⁸

Os desafios que envolvem a saúde tornam-se muito complexos em razão não só dos problemas inerentes ao setor, mas do agravamento deste em consequência de desastres naturais e conflitos internos. Ademais, lacunas encontradas na administração, no financiamento, na força de trabalho da saúde, disponibilidade de produtos médicos, vacinas e equipamentos e a má distribuição e acesso desiguais aos serviços de saúde comprometem ainda mais todo esse cenário.

Os conflitos armados contribuem para o agravamento desse panorama emergencial uma vez que promovem o deslocamento de populações e a destruição de infraestruturas de saúde, acarretando consequências em relação a desvios de recursos humanos e financeiros. Já os desastres naturais acarretam crises humanitárias e sanitárias alternando períodos de secas e cheias que favorecem o aparecimento de surtos de doenças transmitidas pela água e por vetores como a cólera.¹²⁹

A cólera é uma doença diarreica causada por infecção do intestino. Está relacionada ao acesso inadequado a água limpa ou a água e alimentos contaminados por fezes. Os surtos podem surgir em qualquer parte do mundo onde o fornecimento de água, o saneamento, a segurança alimentar e a higiene não sejam adequados. O maior risco se encontra em regiões superpovoadas e em campos de refugiados caracterizados por insalubridade, água não potável e aumento de transmissão de pessoa a pessoa. A doença provoca diarreia intensa e vômitos, que podem levar à morte por desidratação profunda pessoas mais vulneráveis como as crianças e os idosos. A taxa de mortalidade em casos não tratados pode ser de 30 a 50% mas, se o tratamento que é simples (basicamente reidratação) for aplicado corretamente, a taxa de mortalidade cai para um percentual inferior a 1%.¹³⁰

O Secretariado da Organização Mundial de Saúde na Região Africana é composto por 47 Representações que presta assistência por meio da divulgação de normas e padrões, disponibilização de assistência técnica para a elaboração ou atualização de políticas, estratégias e planos nacionais para intervenções de saúde com boa relação custo-eficácia, reforço das capacidades nacionais para a implementação e monitorização de atividades, defesa do investimento na saúde, mobilização de recursos e facilitação da coordenação de parceiros. Esse secretariado tem trabalhado com os Estados-Membros para reforçar as capacidades fundamentais necessárias para o Regulamento Sanitário Internacional (RSI, 2005).¹³¹

¹²⁸ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. O programa Africano de Transformação da Saúde para 2015-2020. Uma visão para a cobertura universal da saúde. Disponível em: <https://www.afro.who.int/sites/default/files/2017-06/portuguese.pdf>. Acesso em 15 maio 2021.

¹²⁹ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. O programa Africano de Transformação da Saúde para 2015-2020. Uma visão para a cobertura universal da saúde. Disponível em: <https://www.afro.who.int/sites/default/files/2017-06/portuguese.pdf>. Acesso em 15 maio 2021.

¹³⁰ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Surto de cólera. Avaliar a resposta a um surto e melhorar a preparação. Disponível em: http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43017/WHO_CDS_CPE_ZFk_2004.4_por.pdf;jsessionid=9FA5877BA3A40A348BD566F0975829FD?sequence=3. Acesso em 15 maio 2021.

¹³¹ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. O programa Africano de Transformação da Saúde para 2015-2020. Uma visão para a cobertura universal da saúde. Disponível em: <https://www.afro.who.int/sites/default/files/2017-06/portuguese.pdf>. Acesso em 15 maio 2021.

* O Regulamento Sanitário Internacional (RSI) é um instrumento jurídico internacional vinculativo para 196 países em todo o mundo, que inclui todos os Estados Membros da Organização Mundial da Saúde (OMS). Seu objetivo é ajudar a comunidade internacional a prevenir e responder a graves riscos de saúde

Nesse contexto, foi criando um Programa Africano de Transformação à saúde, visando melhorar a segurança sanitária enfrentando doenças propícias a epidemias, emergências e novas ameaças à saúde. Não resta dúvida de que a segurança sanitária é crucial ao desenvolvimento da saúde. Contudo, o que se percebe, são ainda muitas medidas de combate às doenças e poucas medidas relacionadas à prevenção. Investir em saneamento básico é agir na causa o que pode ser mais eficiente do que remediar a consequência.

Nessa linha de raciocínio, a OMS, por meio de suas atividades na região Africana, apresentou um relatório (Julho 2018 a Junho de 2019) refletindo os progressos realizados na área da saúde com o comprometimento dos Estados-Membros.

Neste relatório foi organizada uma Agenda, denominada Agenda de Transformação, que apresenta por meio de suas realizações, o progresso nos resultados que envolvem seis categorias e consequentemente os desafios de suas execuções: (I) doenças transmissíveis; (II) doenças não transmissíveis; (III) promoção da saúde; (IV) sistemas de saúde; (V) Programa de Erradicação da Poliomielite e o Programa da OMS para as Emergências Sanitárias; (VI) serviços institucionais e funções facilitadoras. O período em apreço inclui parte do último ano do Orçamento-Programa da OMS 2016-2017 e o primeiro ano do Orçamento-Programa da OMS 2018-2019.¹³²

É fato que os riscos ambientais representam 23% do fardo das doenças na região africana, principalmente as que estão relacionadas com as de veiculação hídrica, como a diarreicas que são consequências da má qualidade da água, precárias condições de saneamento, poluição, falta de higiene, gestão imprópria de resíduos dentre outras. Em razão disso, políticas estão sendo implementadas para a segurança da água e gestão da água potável para salvaguardar a saúde pública.¹³³

Nesse cenário, a República Democrática do Congo, juntamente com mais 23 Estados-membros, tem elaborado planos nacionais de ação incorporando a abordagem “Uma só saúde”. Além de sofrer com outras epidemias além da cólera, como o surto de ebola, o país tem realizado investimentos em vacinação, reforçando a importância da segurança sanitária.¹³⁴

3. Os múltiplos problemas que afetam o saneamento na República Democrática do Congo

Segundo dados apresentados pelo Instituto Trata Brasil, mais de 2 bilhões de pessoas em todo o mundo vivem em países em situação de estresse hídrico e cerca de 1,6 bilhão de pessoas enfrentam uma escassez “econômica” de água, ou seja, embora a água esteja fisicamente disponível, não há infraestrutura necessária para que as pessoas tenham acesso a ela. Ademais estima-se que o mundo provavelmente vai

pública que têm o potencial de atravessar fronteiras e ameaçar pessoas em todo o mundo. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/regulamento-sanitario-internacional-rsi>. Acesso em 15 maio 2021.

¹³² ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Relatório da Diretora Regional – 1 de julho de 2018 a 30 de junho de 2019. Disponível em: https://www.afro.who.int/sites/default/files/Idem/2019-08/WHO%20RD_Report_Port_WEB_0.PDF. Acesso em 15 maio 2021.

¹³³ Ibid., p.21.

¹³⁴ Ibid., p.07.

enfrentar um déficit hídrico global de 40% até 2030, em um cenário sem “sem alterações”, conforme dispõe o Water Resources Group.¹³⁵

Em relação ao esgoto, segundo dados fornecidos pelo mesmo Instituto, 2,4 bilhões de pessoas no mundo vivem sem saneamento adequado, sendo que mais de 1 bilhão de pessoas ainda não possui acesso a um banheiro e 892 milhões de pessoas ainda realizam a defecação a céu aberto. Em alguns dos países menos desenvolvidos, 49% das escolas não têm acesso à água e 53% não têm acesso a instalações sanitárias. Em decorrência das más condições, anualmente, estima-se que aproximadamente 829 mil pessoas morrem de diarreia como resultado do consumo impróprio de água, ausência de saneamento e higiene inadequada das mãos. Essas causas representam 60% de todas as mortes relacionadas à diarreia em todo o mundo, incluindo quase 300 mil crianças menores de 5 anos, o que corresponde a 5,3% de todas as mortes nessa faixa etária.¹³⁶

Esse árduo cenário coaduna com a realidade de muitos países da região africana, principalmente os que possuem baixa ou média renda, sabendo-se que medidas preventivas muito simples poderiam reduzir essas estatísticas drasticamente.

Conforme dispõe o Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2019, denominado “Não deixar ninguém para trás”, as melhorias na gestão dos recursos hídricos e o acesso a serviços de abastecimento de água e saneamento serão fundamentais para a análise das desigualdades sociais e econômicas. Segundo esse relatório, três entre cada dez pessoas não têm acesso a água potável segura. Quase a metade das pessoas que consome água potável de fontes desprotegidas vivem na África Subsaariana. Seis entre cada dez pessoas não têm acesso a serviços de saneamento gerenciados de forma segura, e uma em cada nove pratica a defecação ao ar livre. Tais números demonstram a disparidade significativa das desigualdades entre países.¹³⁷

Segundo esse relatório a acessibilidade hídrica está diretamente relacionada a água fisicamente fornecida, sendo a água encanada o método de menor custo, principalmente para as regiões de adensamento populacional maior. Se não houver redes de canalização, as pessoas dependerão de poços ou sistemas comunitários de abastecimento que encarecem o serviço, promovendo ainda mais as disparidades sociais. Assim, o “o saneamento abrange as instalações utilizadas dentro ou fora de cada local para os processos de coleta, transporte, tratamento e eliminação de resíduos, bem como as respectivas condições de higiene que devem ser sempre garantidas”¹³⁸ para todas as pessoas.

As diretrizes internacionais têm fomentado um esforço no que se refere ao compromisso dos Estados na promoção do acesso à água e ao saneamento como direitos humanos essenciais, principalmente aos mais vulneráveis. Ocorre que, nem sempre, os governos podem ou querem promover esses serviços.

¹³⁵ INSTITUTO TRATA BRASIL. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-mundo/agua>. Acesso em 15 maio 2021.

¹³⁶ INSTITUTO TRATA BRASIL. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-mundo/agua>. Acesso em 15 maio 2021.

¹³⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA (UNESCO) - Informe mundial de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos 2019: no dejar a nadie atrás, cifras y datos. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367276_spa. Acesso em 15 maio 2021.

¹³⁸ Idem

A República Democrática do Congo (RDC) com uma superfície de 2.345.410 km² é o segundo maior país da África, com uma população estimada de 86 milhões de habitantes (2019). Extremamente rico em recursos naturais e paradoxalmente um dos países mais pobres do mundo: 63,9% da população vive abaixo da linha da pobreza nacional.¹³⁹

Em 2019, a maior epidemia de sarampo considerada no mundo, matou mais de 5,3 mil crianças com menos de cinco anos no país e, concomitantemente, existem cerca de 31 mil casos de cólera. Essa situação tem se tornado permanente devido às precárias condições de saneamento e à falta de acesso à água potável, matando cerca de 540 pessoas, sendo que quase metade dos casos eram crianças. Estima-se que 3,3 milhões de crianças possuem necessidades vitais de saúde que não estão sendo atendidas. Cerca de 9,1 milhões de crianças, quase uma em cada cinco pessoas com menos de 18 anos, precisam de assistência humanitária. Diante dos dados, percebe-se que o sistema de saúde na RDC necessita urgentemente de estruturação e apoio no combate às epidemias, onde a água se torna um recurso fundamental para a subsistência das famílias que dela dependem para exercer serviços básicos essenciais.¹⁴⁰

O Banco Mundial (BM) lançou em outubro de 2018 o Índice de Capital Humano (ICH) com o objetivo de apontar diretrizes sobre o crescimento econômico e promover a redução da pobreza em escala global. Esse índice mensura os dados de cada país para se apurar, por exemplo, qual a expectativa de vida de uma criança que, nascida hoje, pode alcançar ao completar 18 anos de idade, dados os riscos da má saúde e educação deficientes que prevalecem no país onde vivem. Nesse sentido, ele foi concebido para demonstrar que atuações efetivas na área da saúde e educação hoje, podem impactar a melhoria da qualidade de vida e produtividade para as gerações futuras. Na República Democrática do Congo, o ICH é avaliado em 0.36, em uma escala balizada 0 a 1.¹⁴¹

Inúmeros e diversificados conflitos têm assolado o país nos últimos 20 anos e novas ondas de agitação provocaram o deslocamento de 5 milhões de pessoas entre 2017 e 2019 para outros países vizinhos e há cerca de 5,01 milhões de deslocados internos¹⁴². Toda essa violência corrobora para a destruição de qualquer estruturação (empreendimentos) para o desenvolvimento do país, bem como dos meios de subsistência das pessoas. Nesse sentido, as necessidades de proteção para os mais vulneráveis tornam-se latentes e os desafios para obter ajuda aos mais necessitados uma demanda constante. Os investimentos em saúde pública, saneamento e abastecimento de água para prevenir doenças significa prioridade vital.

¹³⁹ THE WORD BANK. Data. Congo, Dem. Rep. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/congo-dem-rep> Acesso em 18 maio 2021.

¹⁴⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Crianças na República Democrática do Congo sob risco de sarampo e epidemia de cólera. ONU NEWS. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/03/1708942>. Acesso em 19 maio 2021.

¹⁴¹ WORLD BANK. 2020. The Human Capital Index 2020 Update: Human Capital in the Time of COVID-19. World Bank, Washington, DC. 2020/09/16. © World Bank. Disponível em <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34432> License: CC BY 3.0 IGO. Acesso em 18 maio 2021.

¹⁴² ALTO COMISSARIANDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR BRASIL). República Democrática do Congo (RDC). Março, 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/republica-democratica-congo-rdc/#:~:text=Novas%20ondas%20de%20agita%C3%A7%C3%A3o%20na,Z%C3%A2mbia%20e%20outros%20pa%C3%ADses%20vizinhos>. Acesso em 18 maio 2021.

Os serviços de saúde podem ser prestados de modo horizontal ou vertical, conforme informa a *Horizontal and Vertical Delivery of Health Services: What Are The Trade Offs*. O método de prestação horizontal abarca a prestação dos serviços de saúde por meio de sistemas públicos financiados que visam as determinantes sociais de saúde e são denominados de atenção primária integral. Já a prestação vertical implica em um direcionamento seletivo de intervenções específicas na saúde, não integradas ao sistema de maneira global.¹⁴³

Em países ameaçados com graves crises, má distribuição de recursos e assolados por epidemias, percebe-se claramente a preponderância do sistema vertical o que corrobora para o abandono de questões estruturais e a falta de investimento em saneamento básico. O que ocorre de fato são intervenções e financiamentos realizados por parte de Estados e Organismos Internacionais, em detrimento de um acesso universal à saúde. Nesse raciocínio fica factível perceber a intrínseca relação entre saneamento e saúde e como a ausência do primeiro repercute no agravamento das epidemias como ebola, cólera, etc.

Segundo apontam as autoras Giovanna Martins e Yasmin Sanches, o sistema de saúde da República Democrática do Congo é altamente subfinanciado, com gastos entre 12 e 13 dólares *per capita* entre 2008 e 2012, tendo esses valores melhorados relativamente em 2017, com os gastos em saúde representando 19 dólares *per capita*. E ainda assim, os investimentos no sistema público do país são considerados um dos piores do mundo, obtendo a média de 0,09 médicos a cada mil indivíduos.¹⁴⁴

Nesse sentido, a abordagem vertical torna-se menos favorável e efetiva uma vez que nos países assolados por epidemias, como a RDC, foca-se muito e gasta-se muito na contenção de uma doença emergencial em detrimento de uma continuidade em investimentos para as infraestruturas saneares. A longo prazo, sem políticas de saúde horizontais, os países não conseguem se estruturar de forma permanente fazendo com que todos os problemas elencados alimentem um círculo vicioso.

Ademais, as alterações climáticas também contribuem para os problemas de saúde na RDC, agravando e proporcionando situações de enchentes ou secas. Muitas aldeias não possuem água potável e são afetadas por esses fatores, uma vez que a água consumida provém de lagoas próximas às comunidades. Quando não há recursos para adquirir água potável por meio de abastecimentos, consome-se a água que está disponível sendo viável ou não.

Não há dúvida de que todos esses fatores somados impedem o crescimento do país. A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 dispõe em seu artigo 1º que “o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar”. E acrescenta no artigo 8º, § 1º que os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas

¹⁴³ WORLD BANK. MSUYA, Joyce. Horizontal and vertical delivery of health services: what are the trade offs. World Bank, Washington, DC. World Development Report 2004/5. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/914491468761944686/pdf/269420Msuya1WDR1Background1paper.pdf>. Acesso 18 maio de 2021

¹⁴⁴ MARTINS, Giovanna. SANCHES, Yasmin. A problemática da abordagem vertical da saúde na República Democrática do Congo: o caso do Ebola. Programa de Educação Tutorial de Relações Internacionais da PUC SP. São Paulo, 23 dez. 2020. Disponível em: <https://petripuc-wordpress-com.cdn.ampproject.org/c/s/petripuc.wordpress.com/2020/12/21/a-problematica-da-abordagem-vertical-da-saude-na-republica-democratica-do-congo-o-caso-do-ebola/amp/>. Acesso em 18 maio 2021.

necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento, assegurando a igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos.¹⁴⁵

No caso especificamente da RDC, há de ressaltar também, o mais recente documento da OMS denominado “Stratégie de Coopération de l’OMS avec le pays RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO 2017–2021”, apontando os seguintes aspectos constados do ponto de vista sanitário, reforçando os problemas empiricamente acima levantados:

Um perfil epidemiológico dominado por doenças transmissíveis e não transmissíveis; uma das mais altas taxas de mortalidade materna e infantil na África, embora a mortalidade infantil e juvenil diminuam entre 2007 (quando ficou em 158 para 1000) e 2015 (onde atingiu 104 por 1000); - Emergências humanitárias complexas; e - A fragmentação do sistema de saúde com acesso precário a serviços prestados por uma população maioritariamente pobre (tradução nossa).¹⁴⁶

Não obstante as situações que requerem urgência, há de destacar que alguns progressos são palpáveis para serem observados como menciona o referido documento estratégico da OMS, a saber, que o país conhece “três anos sem vírus selvagem da poliomielite; Uma redução (lenta) na prevalência de HIV / AIDS; e Melhor coordenação da ação humanitária” (tradução nossa)¹⁴⁷.

Não garantir estruturas mínimas de subsistência, como o saneamento básico, é retirar dessas pessoas o direito de prosperar como seres humanos em todas as suas potencialidades pois a ausência de saúde compromete o pleno desenvolvimento em todas as áreas da vida social e o agravamento das desigualdades sociais.

Assim sendo, faz-se imperativa efetividade de eixos estratégicos para melhorar a situação das populações da RDC, considerando prioritários a curto ou longo termo, os quais, segundo a OMS, devem visar “o fortalecimento do sistema de saúde; promoção da saúde para todos estágios da vida; prevenção de doenças transmissíveis; a prevenção de doenças não transmissíveis; e a gestão de emergências e ações humanitárias” (tradução nossa)¹⁴⁸.

4. Considerações finais

O acesso ao saneamento básico tem se mostrado fator determinante na estruturação de países para a prevenção de doenças e melhor gestão da saúde. Sua ausência associa-se a causa de diversas epidemias em razão de doenças de veiculação hídrica que se propagam pelo consumo ou contato de água não potável e esgoto não tratado.

Essas estruturas saneares são fundamentais para o desenvolvimento social e prosperidade humana, uma vez que a sua não promoção relaciona-se ao aumento no

¹⁴⁵ UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento -1986. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>. Acesso em 20 maio 2021.

¹⁴⁶ WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). Stratégie de Coopération de l’OMS avec le pays: RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO 2017–2021. República Democrática do Congo. Résumé d’orientation, p.12. 2017- 2021. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/crises/cod/rdc-css-2017-2021.pdf>. Acesso em: 21 maio 2021.

¹⁴⁷ Ibid, p.12

¹⁴⁸ Ibid, p.17

número de mortes de pessoas vulneráveis e se potencializa em regiões de grandes dificuldades econômicas e desigualdades sociais.

A República Democrática do Congo é um país riquíssimo em recursos naturais, mas que se encontra em sérias dificuldades em razão dos sucessivos conflitos geopolíticos e econômicos enfrentados, precário sistema de saúde e cenário de várias epidemias como a cólera, o sarampo e o ebola. As diretrizes internacionais têm fomentado um esforço no que se refere ao compromisso dos Estados na promoção do acesso à água e ao saneamento como direitos humanos essenciais, mas ocorre que, nem sempre, os governos podem ou querem promover esses serviços.

Crises financeiras mundiais associadas a um expressivo crescimento demográfico, urbanização difusa e o um elevado contexto de doenças agravam ainda mais as estruturas econômicas, promovendo desigualdades sociais e impedindo o progresso social e sanitário do país. A precariedade dos serviços de saúde e os conflitos internos que promovem o descolamento da população e a destruição de infraestruturas de saúde, acarretam consequências em relação a desvios de recursos humanos e financeiros. O sistema de saúde desenvolve-se de forma paliativa em um modelo vertical que não se torna sustentável a longo prazo.

Nesse cenário desafiador, a República Democrática do Congo, juntamente com outros Estados-membros, tem elaborado planos nacionais de ação incorporando a vertente da saúde como uma prioridade, promovendo programas de vacinação e controle de epidemias, mais ainda muito em relação às suas parcas possibilidades. Os investimentos no sistema público do país são considerados um dos piores do mundo, sendo altamente subfinanciado e muitas vezes mantido por auxílios de organismos e Estados internacionais.

Diante do panorama apresentado, os desafios enfrentados pela República Democrática do Congo na internalização das diretivas sanitárias internacionais ainda são enormes. Investimentos em saúde, saneamento e desenvolvimento humano se tornam fatores preponderantes para se alcançar o direito ao desenvolvimento, um direito que todos os indivíduos devem perceber para a realização plena de suas potencialidades.

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável e os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização desse direito, assegurando a igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos. A RDC tem se esforçado, na medida de suas possibilidades, para a adoção de diretivas internacionais no combate às epidemias. Ocorre que todo esse esforço retrata ainda um quadro muito distante de um modelo digno de saúde e prosperidade.

O (DES) CAMINHO AMBIENTAL: O AGRONEGÓCIO E A MUDANÇA NECESSÁRIA PARA A EFICÁCIA DO DIREITO AMBIENTAL

THE ENVIRONMENTAL (DIS) PATH: THE AGROBUSINESS AND THE NECESSARY CHANGE FOR THE EFFECTIVENESS OF ENVIRONMENTAL LAW

Juliana Froede Peixoto Meira¹⁴⁹
Rafaela Fátima Magalhães Barros¹⁵⁰
Mariza Rios¹⁵¹

RESUMO: O presente artigo busca demonstrar alguns retrocessos que foram recepcionados pelas leis ambientais brasileiras e utiliza como exemplo o Novo Código Florestal (Lei 12.651/15) e também o Projeto de Lei Nº 3.200/15 que objetiva a flexibilização da utilização de agrotóxicos em solo brasileiro. Diante dessa problemática, trará também sobre como os descaminhos em relação a essa matéria podem afetar de forma drástica o meio ambiental, além de, infelizmente, destacar que a mentalidade produtivista do agronegócio ajuda em grande parte nas mudanças das premissas colocadas nas referidas leis e como a agroecologia pode ajudar a reverter o processo. Por fim, será proposta uma reflexão em relação a forma como o ser humano enxerga a Natureza se relaciona com a degradação ambiental que ocorre no Brasil e no mundo. A metodologia que se utilizará é dedutiva e qualitativa, com o objetivo explicativo descritivo.

Palavras-chave: leis ambientais; retrocesso; natureza; agroecologia; agrotóxicos.

ABSTRACT: This article will demonstrate some setbacks that were received by Brazilian environmental laws and uses as an example the New Forest Code (Law 12.651/15) and also the Law Project N. 3.200 /15 that aims to make the use of pesticides more flexible on Brazilian land. Faced with this problem, it will also bring about how the deviation in relation to this matter can drastically affect the environment, in addition to, unfortunately, highlighting that the agribusiness productivist mentality helps make changes in the premises placed in the referred laws and how agroecology can help to reverse the process. Finally, a reflection will be proposed in relation to the way the

¹⁴⁹ Graduanda em Direito, modalidade Convencional, Escola Superior Dom Helder Câmara. *E-mail:* froede.juliana@gmail.com

¹⁵⁰ Graduanda em Direito, modalidade Convencional, Escola Superior Dom Helder Câmara. *E-mail:* rafaelamagbarros2014@gmail.com

¹⁵¹ Doutora em Direito pela Universidade Complutense de Madrid – Espanha (2017). Mestre em Direito pela Universidade Nacional de Brasília – UnB (2005), com pesquisa na Universidade de Coimbra sob a orientação de Boaventura de Sousa Santos. Professora e Coordenadora da Transversalidade em Direitos Humanos e Políticas Públicas da Escola Superior Dom Helder Câmara. Advogada e Pesquisadora no campo dos Direitos Humanos Fundamentais e da Jurisdição e Adoção de Políticas Públicas de Desenvolvimento Socioeconômico Sustentável. Associada ao grupo “Global Law comparative group: Economics, Biocentrism innovation and Governance in the Anthropocene World”. Membro do grupo de pesquisa “PPG CS – UNISINOS: Transdisciplinaridade, Ecologia Integral e Justiça Socioambiental”. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/3913038205048493>. *Orcid:* <http://orcid.org/000-0003-4586-9810>. *E-mail:* riosmariza@yahoo.com.br

human being sees Nature is related to the environmental degradation that occurs in Brazil and in the world. The methodology to be used is deductive and qualitative, with a descriptive explanatory objective.

Keywords: environmental laws; regression; nature; agroecology; pesticides.

1. Introdução

É inegável na sociedade do século XXI o não conhecimento sobre os problemas que a produção desenfreada, sem um olhar diferenciado para o meio ambiente, traz ao planeta. Independentemente da ideologia, das crenças e dos costumes que a pessoa possui, ela já ouviu falar sobre a necessidade de uma mudança geral na forma do consumo, da atenção que se deve ter em relação a poluição ou até mesmo sobre tecnologias mais apropriadas para a produção agrícola. Assim sendo, há necessidade de atentar para o caminho inverso que o Brasil se encontra nessa matéria, o descaminho ambiental é visível, como visto no polêmico Novo Código Florestal (Lei 12.651)¹⁵² e no Projeto de Lei n. 3200/2015¹⁵³ que visa flexibilizar a Lei de Agrotóxicos. (Lei 7.802/89)¹⁵⁴, sendo esse o foco do presente artigo.

Diante do exposto, será necessário demonstrar o caminho que o ordenamento jurídico brasileiro trilhou para instituir o Direito Ambiental da forma como ele é conhecido atualmente e como o desejo do progresso, característica do mundo pautado na sociedade de consumo, se demonstra muita das vezes o inimigo número um da preservação ambiental. Para entender melhor esse processo, é importante se voltar brevemente para a história desse ramo do Direito no Brasil, perpassando pelos “50 anos em 5” de Juscelino Kubitschek com a ideia de progresso desenfreado e pelos tratados internacionais, que influenciaram grande parte das legislações brasileiras e inclusive a Constituição Federal e, portanto, não poderia ser diferente em matéria de legislação ambiental.

Ademais, é importante destacar que como o Brasil é grande produtor agrícola e agropecuário, será analisado o quanto esse setor faz com que haja flexibilização das normas ambientais brasileiras, o que reflete diretamente no Novo Código Florestal e no

¹⁵² BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 12 maio 2021.

¹⁵³ BRASIL. Câmara dos deputados. Projeto de Lei n. 3.200, de 06 de out. de 2015. Dispõe sobre a Política Nacional de Defensivos Fitossanitários e de Produtos de Controle Ambiental, seus Componentes e Afins, bem como sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de defensivos fitossanitários e de produtos de controle ambiental, seus componentes e afins, e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6AFDD3887F38F282BE9980C2CD3FC970.proposicoesWebExterno1?codteor=1416202&filename=Avulso+-PL+3200/2015. Acesso em: 12 maio 2021.

¹⁵⁴ BRASIL. Lei n. 7.802, de 11 de julho de 1989. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17802.htm. Acesso em: 12 maio 2021.

Projeto de Lei em questão. Devido a esse fato, o artigo tendeu a se voltar para o Projeto de Lei n. 3.200/15, justamente por significar uma mudança de paradigma em relação a um setor especialmente importante para o Brasil e que representa de forma clara o paradoxo entre desenvolvimento e sustentabilidade. Por isso, analisar a agroecologia, uma alternativa sustentável de produção e que busca conhecimentos das populações tradicionais para tal é de suma importância para este artigo, como uma saída para a produção predatória comumente feita nesse meio.

Com isso, cabe o questionamento se as leis do Direito Ambiental não só brasileiras, mas mundiais, realmente tratam da devida forma a Natureza. Para isso, o texto trará reflexões, que a princípio parecerão difíceis de compreender, principalmente por a sociedade praticar a décadas um modo de produção voltado para o conforto material e para uma mentalidade da Natureza ser objeto e o ser humano ser apenas aquele que possui direitos. Portanto, o questionamento de como Estado brasileiro lida com o meio ambiente se faz presente. Por fim, a metodologia utilizada no trabalho será dedutiva e qualitativa, com o objetivo explicativo descritivo.

Em síntese, percebe-se que o estado brasileiro pressionado pelo debate internacional acerca de instrumentos jurídicos que possam dar conta da preservação do meio ambiente como suporte ao bem-estar e ao desenvolvimento econômico e, nesse contexto a formulação de um direito próprio, o Direito Ambiental, ganha destaque no campo legislativo em prol de uma política pública ambiental que possa equilibrar a utilização da Natureza no processo de desenvolvimento econômico. É nesse contexto que entrelaça o questionamento das pesquisadoras a partir de dois instrumentos jurídicos, o Código Florestal e o Projeto de Lei 3200/2015 cujo objetivo é a flexibilização dos agrotóxicos. Por essa razão o objetivo do texto é fazer uma leitura dos instrumentos jurídicos consolidadores da política pública de preservação ambiental em um contexto, década de 90, onde os direitos da Natureza permeiam fortemente o debate em torno da crise ambiental.

2. O Brasil e a corrida (des) ambiental

O marco histórico do progresso considerado ideal para a sociedade Ocidental em solo brasileiro, foi a partir da Era JK, de 1956 a 1961. O presidente Juscelino Kubistchek, influenciado pelo pensamento estadunidense pós-segunda Guerra Mundial de trazer o desenvolvimento aos países subdesenvolvidos, desenvolveu o Plano de Metas, o famoso “50 anos em 5”, em que tinha como objetivo modernizar o país. As principais conquistas ainda muito lembradas pela população, foram a construção do Distrito Federal e a vinda das indústrias automobilísticas para o Brasil.

Contudo, se no ponto industrial e econômico o Brasil cresceu absurdamente, no ponto de vista ambiental, o país estava decrescendo. Como muito bem colocado por Bueno¹⁵⁵ “Era uma época em as florestas, que JK queria “arrombar”, eram tidas como “mato” e representavam um “entrave” ao progresso. O surto desenvolvimentista do governo JK foi acompanhado por uma devastação ecológica sem par na história do Brasil.”¹⁵⁶ Bom, há de se pensar que na época não se tinha uma preocupação tão eminente com as questões ambientais, pois persistia a ideia de a natureza ser ilimitada, como será melhor desenvolvido adiante, porém essa mentalidade, não só presente no

¹⁵⁵ BUENO, 2020, p. 377.

¹⁵⁶ BUENO, Eduardo. A era JK, Jânio e Jango. In: BUENO, Eduardo. Brasil, uma história: cinco séculos de um país em construção. 2. ed. São Paulo: Leya, 2020. cap. 31, p. 373-385.

Brasil, influenciou para que 15 anos mais tarde houvessem discussões internacionais para salvar o meio ambiente.

Ao passo que, em 1972 a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou o primeiro debate em proporções mundiais em Estocolmo para falar sobre o meio ambiente, esse que estava sendo devastado de forma desenfreada desde do século XVI, o Brasil estava em uma época chamada de “milagre econômico”, durante a Ditadura Militar (1964-1985). Por isso, é importante destacar a contradição entre a participação do país e o objetivo da Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, pois claramente para os governantes brasileiros, o progresso econômico (causa do uso ilimitado dos recursos naturais para chegar a um patamar de conforto material) era mais importante, para sustentar os números crescentes do PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro.¹⁵⁷

Com isso, após a Conferência em Estocolmo, o mundo foi chamado a se atentar para a degradação da Terra e, assim, diversos debates foram feitos a nível internacional, como a Cúpula da Terra em 1992 no Rio de Janeiro, o Rio + 5 em 1997 também na capital carioca, a Cúpula da Terra sobre a Sustentabilidade e Desenvolvimento em Joanesburgo em 2002 e assim em diante.¹⁵⁸ É importante destacar que foram a partir dessas várias deliberações sobre como aliar o desenvolvimento junto com a preservação dos recursos da natureza que vários Estados ao redor do mundo começaram a criar legislações que visavam a proteção do meio ambiente.

Dessa forma, não foi diferente no Brasil. Em 1981 a Lei n. 6.938 é sancionada e foi de grande importância, pois definiu o que é meio ambiente juridicamente, a saber no artigo 3º, inciso I, Brasil (1981) ¹⁵⁹“meio ambiente, 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”. Veja que ela é anterior a Constituição Federal atual e, portanto, até então não havia uma definição específica na legislação brasileira sobre o que é meio ambiente.

Além disso, essa Lei traz para os brasileiros a Política Nacional do Meio Ambiente, sendo essa responsável pela definição dos princípios em que os órgãos nacionais sobre meio ambiente (também criados nessa Lei) seguem para fiscalizar seus respectivos objetivos. Esses órgãos criados foram o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

Diante do exposto, a Constituição Federal de 1988 é promulgada, assim, um capítulo somente sobre o meio ambiente é feito, o Capítulo VI, o que contribui bastante para a inserção da mentalidade social e jurídica sobre a proteção do meio ambiente. Começa com o artigo 225, que dispõe sobre o direito de todos em ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de ser dever também de todos para preservá-lo, para que as gerações futuras possam desfrutar dele. Assim, se visualiza uma clara ideia de que, mesmo a natureza permanecendo reconhecida como objeto, o elemento preservação do meio ambiente, com status de direito fundamental, aquece o ambiente do desenvolvimento econômico no sentido de que preservar é melhor para desenvolver.

¹⁵⁷ SOUSA, Laís Victoria Ferreira. Legislação ambiental brasileira: avanços, retrocessos e fragilidades. In: MARTINS, Marlúcia Bonifácio et al.(Org.). Reflexões em biologia da Conservação. 2. vol. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 2020. cap. 14, p. 209- 238. E-book.

¹⁵⁸ BOFF, Leonardo. As origens do conceito de sustentabilidade. In: BOFF, Leonardo. Sustentabilidade: o que é: o que não é. 5 ed. rev. ampl. Petrópolis: Vozes, 2016. cap. 2, p. 33- 39.

¹⁵⁹ BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm. Acesso em: 12 maio 2021.

Outro ponto importante, é a previsão do chamado princípio da subsidiariedade¹⁶⁰, com a preferência sempre do interesse nacional frente às matérias sobre o assunto, o que evita (na teoria) uma tentativa de empresas privadas e outros países se aproveitarem de alguma forma mais discrepante da natureza brasileira. Por fim, é também importante destacar que em conjunto ao artigo 225, o artigo 23, inciso VI, determina a responsabilidade da União, Estados Federais e Municípios em proteger o meio ambiente.

O contexto de redemocratização no país, associado ao amplo debate internacional sobre a matéria e as insurgências de diversos setores sociais em defesa do meio ambiente foram oportunos a edição de uma carta fundamental com amplas e progressivas previsões no tange a matéria, o que acabou por contribuir ao desenvolvimento positivo de um direito ambiental brasileiro.¹⁶¹

Como a ideia de Carvalho demonstrada acima, a CR/88 foi um marco em diversas áreas do Brasil, por seu caráter inclusivo, conseguido pela participação popular em sua construção, e ela também não poderia deixar de ser um marco para o meio ambiente no território brasileiro. Ora, agora o meio ambiente possui proteção como norma constitucional, o que, na teoria, deveria mudar a forma como os indivíduo e governo tratam a matéria ambiental.

Além desses marcos históricos da legislação brasileira, existem outros que foram importantes para a inserção do Brasil na matéria do Direito Ambiental, como a Lei de Crimes Ambientais, Lei N. 9.605/98¹⁶² e a Lei de Agrotóxicos (Lei N. 7.802/89). Essa última será melhor elucidada mais adiante porque ao lado do Código Florestal trazem a clara ideia da flexibilização em prol do crescimento econômico-financeiro. O que nos autoriza afirmar que é perceptível uma desconexão entre a centralidade do artigo 225 da Constituição Federal, a tônica é preservar, aqui temos uma outra centralidade que é flexibilizar o máximo para o crescimento do agronegócio. O que traz como resultado, de forma cristalina, um retrocesso sem precedente no suporte que deu origem ao próprio Direito Ambiental, a preservação das riquezas ambientais nacionais.

Assim, é interessante ressaltar que o agronegócio foi responsável por 48% das exportações do Estado no ano de 2020,¹⁶³ segundo o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA). Por isso, é de suma importância atentar-se sobre as mudanças de paradigma na agricultura como forma de preservação do meio ambiente, pois esse setor, infelizmente, se enquadra como um exemplo do descaminho ambiental brasileiro, com o Projeto de Lei 3.200/15, que visa a flexibilização dos agrotóxicos. Assim, pode-se afirmar que se deslocou da centralidade norteadora da política ambiental princípio da preservação pelo princípio da flexibilização. O que confirma a ideia de que

¹⁶⁰ CARVALHO, Lidiane Eluizete. Direito, ambiente e emancipação social. *Direito & Práxis*, Rio de Janeiro, v. 06, n. 20, p. 645- 676. 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/15429>. Acesso em: 30 abr. 2021.

¹⁶¹ CARVALHO, Lidiane Eluizete. Direito, ambiente e emancipação social. *Direito & Práxis*, Rio de Janeiro, v. 06, n. 20, p. 656. 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/15429>. Acesso em: 30 abr. 2021.

¹⁶² BRASIL. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

¹⁶³ Disponível em: <https://blog.climatefieldview.com.br/qual-e-a-participacao-do-agronegocio-no-pib-e-nas-exportacoes-brasileiras>. Acesso em: 11 maio 2021.

o Direito Ambiental se vê aprisionado por um modelo de desenvolvimento cuja pauta principal é flexibilizar.

Contudo, é importante destacar que esse setor não é o único responsável pela degradação do meio ambiente, pois querendo ou não essa problemática é de responsabilidade de todos os setores da sociedade, do setor político, social, privado etc. Porém, ao destrinchar as leis ambientais do Brasil, sempre está implícito em suas reivindicações, para que continue sendo um agronegócio de grandes mercados. Portanto, para iniciar esse descaminho, não seria justo apenas analisar o PL n. 3200/2015 pois o polêmico Novo Código Florestal (Lei 12.651/15) também é um exemplo dos benefícios que ele recebe.

Dessa forma, talvez a maior das críticas ao Novo Código Florestal seja a anistia daqueles que cometeram desmatamento nas Áreas de Preservação Permanente (APPs) e nas Áreas de Reserva Legal antes de 22 de julho de 2008. Ou seja, aqueles que desmataram ilegalmente essas áreas não precisarão pagar as multas, sendo elas convertidas em compensação ambiental, que significa que o criminoso deverá replantar a área desmatada, promover melhora no meio ambiente de sua fazenda, entre outras formas. Nota-se que a medida de compensação se torna um marco no Direito Ambiental brasileiro, pois nesse caso as sanções são voltadas para essa prática, ou seja, na maioria das vezes quem comete o crime não vai preso e nem paga multas e sim, repara ele por meio dessas compensações. É nesse sentido que se pode afirmar que o Direito Ambiental nasce com foco na preservação do meio ambiente, suporte de status constitucional, mas o que se verifica na atualidade é que tem uma ocupação do cenário da preservação pelos princípios da compensação e da flexibilização aqui representados pelo Código Florestal e o Projeto de Lei que flexibiliza os agrotóxicos.

Assim, é interessante destacar que em 2018 foi aprovada a Medida Provisória N. 867¹⁶⁴, que estendia o prazo até 31 de dezembro de 2019 para a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA). Esse Programa é previsto no artigo 17, §4º e devia ser aderido no prazo de dois anos a partir da publicação da Lei e somente deve ser utilizado por aqueles proprietários ou possuidores de imóveis que estiverem na condição de ilegais em relação ao desmatamento feito em sua propriedade até a data do dia 22 de julho de 2008.¹⁶⁵ Portanto, aqueles que aderem o programa, são os anistiados comentados acima e farão a compensação. Logo, o prazo estendido para o cadastro demonstra uma clara preocupação da administração pública federal em anistiá-los, ao invés de se preocupar em cobrar as multas ou julgar os crimes cometidos.

Portanto, é claro que, como Ferreira afirma¹⁶⁶ “um grupo que possui nítidos interesses no desmatamento é o mesmo grupo que aprova ou reprova leis ambientais, tendendo sempre a aprovar de acordo com seus interesses pessoais e econômicos, e não em favor da sociedade.”. Por isso, se faz necessário discutir sobre a PL 3.200/15, pois assim como os artigos do Novo Código Florestal, esse Projeto pretende beneficiar os grandes produtores do agronegócio brasileiro, sendo esse setor o grande responsável pela economia do país. Já que, se o agronegócio desenvolve economicamente o Estado e

¹⁶⁴ BRASIL. Medida Provisória n. 867 de 26 de dezembro de 2018. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre a extensão do prazo para adesão ao Programa de Regularização Ambiental. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 2018. Seção 1, p. 16.

¹⁶⁵ Disponível em: <https://www.projetasustentavel.com/praprograma-de-regularizacao-ambiental>. Acesso em: 13 maio 2021.

¹⁶⁶ SOUSA, Laís Victoria Ferreira. Legislação ambiental brasileira: avanços, retrocessos e fragilidades. In: MARTINS, Marlúcia Bonifácio et al.(Org.). Reflexões em biologia da Conservação. 2. vol. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 2020. cap. 14, p. 209- 238, p. 217.

o Governo brasileiro continuam com a mesma base de mentalidade que fomentou o progresso tão desejado nos anos 50, o questionamento se volta em como encontrar soluções para a preservação da Natureza em face de um plantio e criação predatória. Ou seja, embarcou-se em um projeto suporte de preservação da natureza, Política Nacional do Ambiente de 1981 e artigo 255 da Constituição Federal, mas não conseguiu impactar a mentalidade dos anos 50. Assim, com facilidade criou o artifício da preservação envolvida pela direção principiológica da compensação e da flexibilização. É do que se ocupa o item seguinte, a era dos agrotóxicos.

3. Da era dos agrotóxicos

Para entender melhor o quanto o Projeto de Lei n. 3.2000 de 2015 está inserido em uma mentalidade produtivista predatória, da união entre a indústria e a agricultura, que não acredita que o meio ambiente possa ser lesado, deve-se fazer uma imersão na história. Dessa forma, a Revolução Verde¹⁶⁷ é o ponto chave para a transformação da agricultura e criação de animais (agropecuária) em um projeto capitalista de mercado, desmembrando de vez a relação que o homem tinha com a terra, uma relação que era mais voltada para com respeito a preservação ambiental do que para a geração de lucros.

Diante desse contexto, é necessário saber o que a palavra revolução significa. Bem, provavelmente a primeira coisa que vem em mente é a quebra de um paradigma de forma radical e é justamente esse o conceito conforme o dicionário Michaelis, “Ato ou efeito de revolucionar-se, de realizar mudanças profundas ou radicais, revolucionamento, revolvimento”¹⁶⁸. Com isso, a Revolução Verde foi uma das formas de inovação que causaram profunda mudança radical no modo de relação entre o ser humano, a prática milenar da agricultura e o meio ambiente.

Aqui se tem dois resultados distintos e entrelaçados. O primeiro é o aprofundamento da crise ambiental sem precedente e, o segundo, o desenrolar de um debate importante sobre os direitos da Natureza que vai passar, necessariamente por uma mudança de mentalidade, de forma convivência do homem com a Natureza. Uma mudança de centralidade que não alberga a ideia, encrustada na sociedade, de que a Natureza é objeto de bem-estar humano. Desse segundo resultado será tratado mais à frente.

Desse modo, ao analisá-la em um contexto mundial, essa Revolução se inicia em um mundo pós Segunda Guerra Mundial, em que as grandes empresas que investiram em uma produção bélica e também em novas produções químicas, não conseguiam mais saber onde iriam alocar essas novas tecnologias que até então eram voltadas para a manutenção da Guerra. Esse conjunto de maquinário e das produções químicas formaria a base técnica desse novo paradigma.¹⁶⁹

Entretanto, uma revolução não possui resultados se não aderida por grande parte dos setores da sociedade e para que isso ocorresse, houve a Guerra Fria. Nesse momento histórico, o mundo estava bipolarizado, do lado Ocidental os Estados Unidos representante do capitalismo tentava a todo custo manter seu controle nos demais países

¹⁶⁷ A Revolução Verde se iniciou pós Segunda Guerra Mundial e introduziu o uso de defensivos agrícolas nas plantações, com a finalidade de aumentar a produção. Foi uma verdadeira mudança de paradigma nesse setor, pois o tornou mais produtivista.

¹⁶⁸ REVOLUÇÃO. In: MICHAELIS, Dicionário brasileiro da língua portuguesa. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/>. Acesso em: 10 maio 2021.

¹⁶⁹ ANDRADES, Thiago Oliveira de. GANIMI, Rosângela Nasser. Revolução Verde e a Apropriação Capitalista. CES Revista, v. 21, pp. 43-56. Juiz de Fora. 2007. Disponível em: https://www.cesjf.br/revistas/cesrevista/edicoes/2007/revolucao_verde.pdf. Acesso em: 12 maio 2021.

latinos e do outra lado a União Soviética (URSS), que do mesmo modo que os EUA, tentava manter e conquistar novos espaços no Leste Europeu. Na questão estadunidense, surgiu uma mentalidade de levar o desenvolvimento para os países considerados de Terceiro Mundo (aqueles considerados subdesenvolvidos, como o próprio Brasil), para que eles pudessem sustentar a ideologia capitalista. Assim, essa mentalidade pode ser comprovada pelo discurso feito por Harry Truman no momento de sua posse, ao ser reeleito, já que ele coloca como meta do governo norte-americano levar o desenvolvimento aos países subdesenvolvidos.¹⁷⁰

Diante desse discurso de levar o desenvolvimento e como consequência o progresso aos países encaixados nessa antiga categoria, se forma a base social e política para a firmiação da Revolução Verde, já que grande parte da justificativa desse desenvolvimento seria pautado no fim da fome e da pobreza dessas sociedades. É importante ressaltar que, mesmo com toda tecnologia empregada com o suposto intuito de findar com a problemática da fome, ainda hoje no século XXI, são produzidas quantidades que sobram de alimentos, mas mais de 600 milhões de pessoas ainda vivem na fome no ano de 2019, segundo o relatório da UNICEF- O Estado da Insegurança Alimentar e Nutricional no Mundo.¹⁷¹

Após esse histórico mundial, a Revolução Verde iniciou-se em solo brasileiro a partir das décadas de 1950 a 1970, principalmente com o advento da Ditadura Militar no país. Com esse regime, houve grande avanço na economia do Brasil, devido ao já citado “milagre econômico” e não foi diferente em relação à agricultura.¹⁷² Nesse período houveram vários incentivos governamentais para o desenvolvimento tecnológico desse setor, como a criação da EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) em 1972 e a atração do capital estrangeiro para investir as suas empresas no território, vide Bayer e Monsanto (grandes desenvolvedoras de produtos químicos no geral, inclusive de agrotóxicos).¹⁷³

A partir dessa introdução do novo paradigma no Brasil, houve a preferência, claro, pelas monoculturas, para poder prover o mercado mundial. Com isso, os agrotóxicos entram em cena, já que na época e ainda hoje são considerados parte fundamental do processo de produção da agricultura. Nesse sentido, pontuadas três premissas fomentadas desde do momento que a Revolução Verde chegou em território nacional, sendo elas que sem os agrotóxicos o preço dos alimentos seria inviável para a população, o uso adequado deles não causa danos ambientais e sociais e, por fim, a falta de informação dos agricultores que causa a maior contaminação do meio ambiente.

Dessa maneira, se desenvolveu uma campanha forte pela utilização do agrotóxico com suporte público e privado, mas, por outro lado visualiza-se uma forte presença dos movimentos sociais na luta pela desconstrução da falsa ideia de que as três

¹⁷⁰ ACOSTA, Alberto. O desenvolvimento: da euforia ao desencanto. In: ACOSTA, Alberto. O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos. Tradução de Tadeu Breda. 3. ed. São Paulo: Elefante, 2016. Cap. 3, p. 43- 66.

¹⁷¹ Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/acabar-com-fome-ate-2030-e-incerteza-alerta-relatorio-onu#:~:text=A%20C%BA%20edi%C3%A7%C3%A3o%20do%20relat%C3%B3rio,60%20milh%C3%B5es%20em%20cinco%20anos>. Acesso em: 11 maio 2021.

¹⁷² SOBREIRA, Antônio Elísio Garcia; ADISSI, Paulo José. Agrotóxicos: falsas premissas e debates. Cie. saúde. colet, v. 8, n. 4, p. 985- 990, 2003. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/csc/2003.v8n4/985-990/pt/>. Acesso em: 12 maio 2021.

¹⁷³ ANDRADES, Thiago Oliveira. de. GANIMI, Rosângela Nasser. Revolução Verde e a Apropriação Capitalista. CES Revista, v. 21, pp. 43-56. Juiz de Fora. 2007. Disponível em: https://www.cesjf.br/revistas/cesrevista/edicoes/2007/revolucao_verde.pdf. Acesso em: 12 maio 2021.

premissas seriam verdadeiras, sendo eles movimentos ligados à Igreja, como as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e o Conselho Indigenista Missionário (Cimi)¹⁷⁴, além do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)¹⁷⁵ e outras organizações não governamentais, como Terra de Direitos¹⁷⁶ e a Campanha Permanente contra os Agrotóxicos e pela Vida, que possui diversos setores da sociedade que estão filiados.¹⁷⁷

Mediante essas três premissas, é interessante notar como elas ainda persistem em maior ou menor grau na sociedade fundiária brasileira, a que geralmente gere os grandes agronegócios. Por isso, é necessário discorrer sobre a PL N. 3.200 de 2015, pois mesmo anos após a instauração da Revolução Verde no Brasil, perpassando por diversas leis ambientais, ainda tramita no Congresso um desejo de flexibilização dos agrotóxicos.

Para discorrer sobre ela, no ano de 1989 o país promulga a Lei n. 7.802 sobre a regulamentação e fiscalização desses produtos químicos. Lei essa muito bem elogiada pelos membros da Secretaria de Vigilância e Saúde de Brasília (DF)¹⁷⁸ “[...] é considerada uma das mais avançadas e protetoras da saúde humana e do meio ambiente existentes no mundo, por introduzir critérios ambientais, de saúde pública e de desempenho agrônômico, considerados mais rígidos para os registros de agrotóxicos.”. Contudo, uma das críticas a essa Lei que inclusive fez com que contribuísse para o grande *lobby* entre empresas produtoras de agrotóxicos e grandes donos de agronegócios para que seus interesses sejam realizados foi a grande autorização sem precedentes que se deu aos ministérios em poder mudar os regulamentos de fiscalização desses agrotóxicos, como demonstrado no Capítulo II, das Competências e seus incisos do Decreto 4.074 de 2004 que regulamenta a Lei de Agrotóxicos.¹⁷⁹

Partindo para o PL 3.200/15, ela propõe um célebre descaminho nas normas de Direito Ambiental, pois ao comparar a em vigor com o Projeto, percebe-se que há a mudança do nome “agrotóxico” para “produto defensivo fitossanitário” (art. 5º desse PL). Ora, uma palavra que já está tão enraizada no cotidiano das pessoas, que traz em sua escrita o “tóxico”, não precisa ser mudada em uma Lei, ainda mais que defensivo fitossanitário compete uma nova ideia, exatamente o que aqueles que defendem o PL, apagar o que há de controverso no uso dos pesticidas.¹⁸⁰

¹⁷⁴ CAMPOS, Ana Paula Teixeira; MENDES, Fábio Faria. Redes Sociais, Comunidades Eclesiais de Base e Sindicalismo Rural. *RURIS*, v. 5, n. 2, p. 15-43, 2011. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ruris/article/view/1471>. Acesso em: 12 maio 2021.

¹⁷⁵ Disponível em: <https://mst.org.br/2019/11/28/especial-pelo-movimento-mundial-de-luta-contra-os-agrotoxicos/>. Acesso em: 20 maio 2021.

¹⁷⁶ Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/acoes/biodiversidade-e-soberania-alimentar/1>. Acesso em: 20 maio 2021.

¹⁷⁷ Disponível em: <https://contraosagrotoxicos.org/quem-somos/>. Acesso em: 20 maio 2021.

¹⁷⁸ ALMEIDA, Mirella Dias et al. A flexibilização da legislação brasileira de agrotóxicos e os riscos à saúde humana: análise do Projeto de Lei nº 3.200/2015. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 7, e00181016, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2017000703001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 maio 2021.

¹⁷⁹ PELAEZ, Victor; TERRA, Fábio Henriques Bittes; SILVA, Letícia Rodrigues. A regulamentação dos agrotóxicos no Brasil: entre o poder de mercado e a defesa da saúde e do meio ambiente. *Revista de Economia*, v. 36, n. 1, p. 27-48, jan./abr. 2010. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/20523>. Acesso em: 10 maio 2021.

¹⁸⁰ ALMEIDA, Mirella Dias et al. A flexibilização da legislação brasileira de agrotóxicos e os riscos à saúde humana: análise do Projeto de Lei nº 3.200/2015. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 7, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2017000703001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 maio 2021.

Além dessa mudança, cabe destacar que a partir do Decreto 4.074/04, como comentado anteriormente, é delegado ao então Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Saúde e do Meio Ambiente (artigo 2º)¹⁸¹ a estabelecer diversas diretrizes de fiscalização, de parâmetros de bulas e rótulos, entre tantas outras medidas para que eles sejam utilizados de forma menos lesiva à saúde e ao meio ambiente. Porém, o PL em questão retira essa função dos ministérios e a coloca sob os cuidados de uma comissão que seria criada, a chamada Comissão Técnica Nacional de Fitossanitários (CTN-Fito), que ficaria somente vinculada ao MAPA. Como mencionado no artigo 6º ela será “[...] instância colegiada multidisciplinar de caráter consultivo e deliberativo, com a finalidade de apresentar pareceres técnicos conclusivos aos pedidos de avaliação de novos produtos defensivos fitossanitários, de controle ambiental, seus produtos técnicos e afins.”

Dessa forma, o Conselho multidisciplinar, não precisará dos outros Ministérios, o que coloca em risco as diretrizes de fiscalização já feitas, pois não terá a mesma base técnica de um conjunto de visões que representava as áreas de cada órgão. Por fim, mas não a última crítica ao PL 3.200, cabe destacar o afrouxamento que ela dispõe em relação a necessidade de receita especializada para compra dos agrotóxicos, pois o profissional agrônomo poderá receita-la antes mesmo da ocorrência da praga, como preventivo, segundo o art. 54, §1º.

Ora, um dos grandes problemas do agrotóxico é que ele fomenta um ciclo vicioso, ou seja, ao aplicar nas lavouras, com o passar do tempo, as pragas ficam mais resistentes a eles e, então, produtos mais fortes devem ser produzidos para contê-las e assim o ciclo irá ser repetido, como se fosse a mesma reação que os antibióticos fazem nas bactérias que acometem os humanos. Portanto, ao dispor sobre uma receita de precaução, sem antes da praga realmente ocorrer, potencializaria esse ciclo vicioso e além disso, causaria ainda mais danos ao meio ambiente, pois geraria espécies mais potentes de pragas e mais, contaminaria ainda mais o solo.

Em relação aos danos ambientais que os agrotóxicos causam, são inúmeros. Além da potencialização de pragas, existe também a questão o meio ambiente em si é interligado. Por isso, se faz necessário voltar ao ciclo básico da água, tão estudado nas aulas geografia e biologia das escolas. De maneira simples, ao chover, a água recai sobre as plantas, no caso, nas lavouras, se essas lavouras estiverem com pesticidas eles automaticamente escorrem para o solo, podendo contaminar os lençóis freáticos e também os rios, o que leva a contaminação também das espécies de animais que ali vivem. Em resumo, por toda vida estar interligada, o uso de um simples pesticida além daquilo que é permitido ou utilizar um produto contrabandeado de agrotóxicos, afeta de forma grave o ciclo natural da Terra.

Entretanto, o ser humano não costuma perceber esse raciocínio tão óbvio, pois a mentalidade que foi imposta a todos é que a Natureza é aparte das pessoas, a ideia que estamos sustentando no texto é de que a Natureza objeto a serviço do ser humano e, por consequência, de um modelo de desenvolvimento predador que intensifica a crise ambiental. Assim, a “Lei da Alimentação Segura”, como o PL 3.200/15 é chamado por aqueles que compactuam com ela, é mais um indício de como essa mentalidade homem

¹⁸¹ BRASIL. Decreto lei n. 4.074, de 4 de janeiro de 2002. Regulamenta a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4074.htm. Acesso em: 12 maio 2021.

versus Natureza impera na sociedade e como o Direito Ambiental não está conseguindo resolver esse pensamento.

E, nesse sentido, fica mais que evidenciado que o Direito Ambiental originalmente pautado no suporte central da preservação tem seu cerne – preservação-sequestrado fortemente pela compensação e flexibilização. Por isso, ele perdeu sua capacidade de enfrentar e debelar essa ideia nefasta de que compensar e flexibilizar não prejudica a alimentação saldável do brasileiro. Nesse contexto, o item seguinte se dedica a possibilidade de um passo fora da lógica, da caixa comum natureza como fim e não como meio.

4. Natureza como um fim e não como um meio

Diante do que foi exposto sobre os males do uso dos agrotóxicos e como ainda existem setores da sociedade que desejam a maior flexibilização das leis ambientais em relação a eles, existe uma simples explicação, o desejo de uma produção maior para movimentar a economia e gerar lucros e mais lucros. Contudo, essa explicação vai além do desejo do lucro, ela está na forma como a relação homem e Natureza foi construída. Para isso, novamente se volta a revisão de conceitos, ao estudo histórico de como a Natureza deixou de ser integrante do homem, para mero objeto. Já que, ela é Parceira harmonizadora da relação humanidade natureza, ambas, sujeitos portadores de direitos intrínsecos e, portanto, protegidas pelos princípios da interdependência e da harmonização.

Em meados do século XVI, o conhecimento se desmembra do saber teológico e migra para o saber científico, é dada a largada para a Revolução Científica. Em consequência, é formada a base para todo o pensamento que a população ocidental possui, de que a Natureza é um objeto que deve ser dominado pelo ser humano. Os principais filósofos que desenvolveram esse pensamento foram Francis Bacon e Rene Descartes¹⁸², ambos acreditavam que o método científico utilizaria as leis da natureza a favor da humanidade e, portanto, a sociedade deveria descobrir seus mistérios para que pudessem tirar proveito dela. Pensamento esse que dominou a modernidade sob o manto da confirmação científica de o homem é o centro da humanidade tendo a Natureza como objeto dessa ideia.

Dessa forma, tanto a Revolução Industrial (início no século XVIII) quanto a Revolução Verde (1960) foram baseadas nessa mentalidade e ao analisar a própria história da colonização europeia esse ideal de separação já estava presente, como Acosta muito bem explicita em sua obra. Por isso, quando foi feita a análise de como o Direito Ambiental está desencaminhado em solo brasileiro, sempre pautado a partir da mentalidade de grandes produtores do agronegócio e das grandes empresas, com forte incentivo estatal em desobediência aos termos constitucionais como por exemplo o artigo 225 que reconhece o meio ambiente direito fundamental e, portanto, a preservação ambiental garante sua existência, cabe refletir novas alternativas de visão de mundo.

A primeira alternativa e a mais palpável em relação a problemática da PL 3.200/15 seria o maior fomento da agroecologia no Brasil. Há de se pensar que esse é um trabalho a longo prazo, pois mudar um paradigma é difícil, mas não impossível. Prova disso, é que felizmente, no país existem diversas comunidades com seus saberes

¹⁸² ACOSTA, Alberto. O desenvolvimento: da euforia ao desencanto. In: ACOSTA, Alberto. O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos. Tradução de Tadeu Breda. 3. ed. São Paulo: Elefante, 2016. Cap. 3, p. 43- 66.

tradicionais que praticam essa técnica, pois ela nasceu deles, indígenas e camponeses utilizam a terra, a Natureza como um fim, pois praticam o plantio para realizar o seu sustento. Segundo Altieri¹⁸³ “A maioria destes minifundiários pratica uma agricultura de “baixos insumos”, a qual se baseia principalmente no uso dos recursos locais, mas que pode fazer uso moderado de insumos externos.”. Sendo assim, existe o zelo com o meio ambiente ao redor, pois está na tradição o cuidar dele.

Inclusive, possuem o costume de realizar a policultura, que é a plantação de várias espécies que irão dar o sustento necessário para as mais variadas épocas, justamente porque o foco não é o lucro e se vendem os produtos produzidos o objetivo é também de sustento ou de girar a pequena economia local. Aliás, engana-se aqueles que pensam que a pequena agricultura não rende de forma considerável, ainda segundo Altieri em 2010, os sistemas alternativos à agricultura de mercado, correspondiam em torno de 20% do fornecimento mundial de alimentos. Assim para melhor entender o conceito da agroecologia, Enrique Leff¹⁸⁴ define:

A Agroecologia surge como um conjunto de conhecimentos, técnicas e saberes que incorporam princípios ecológicos e valores culturais às práticas agrícolas que, com o tempo, foram desecologizadas e desculturalizadas pela capitalização e tecnificação da agricultura.

Com isso, destaca-se a importância dessa forma de cultivo como alternativa às técnicas predatórias do agronegócio, pois ao adotá-las, em consequência, gerará um menor uso de agrotóxicos e claro, menor contaminação do meio ambiente e consequência lógica, uma maior eficácia das principais leis ambientais brasileiras. Porém, nota-se que o governo incentiva os usos dos pesticidas, através de isenção de impostos, sendo um deles o ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços)¹⁸⁵. Essa isenção ocorre por meio da redução de 60% na base do cálculo desse imposto e, além disso, os Entes Federativos podem escolher se irão dar mais isenções fiscais ou não a esses produtos químicos. Aqui podemos falar de um assalto garante ao que termina o texto constitucional e, portanto, estamos vivenciados um processo de desconstitucionalização do reconhecimento formal de ser o meio ambiente um direito fundamental. O que, sem sombra de dúvidas, evidencia um processo de extrapolação do poder legislativo derivado que passa a desmontar o próprio núcleo dos direitos fundamentais gravado como cláusulas pétreas pelo constituinte originário de 1988.

Diante dessa situação, parece difícil implementar qualquer tipo de mentalidade fora do padrão convencional pelo mercado, e realmente é. Segundo a advogada popular da Organização Não Governamental Terra de Direitos, Natália Bittencourt, no informativo “Entenda porque a isenção fiscal de agrotóxicos é o “incentivo” que mais

¹⁸³ ALTIERI, Miguel A. Agroecologia, agricultura camponesa e soberania. Revista NERA, Presidente Prudente, n. 16, p. 22-32, jan.-jun. 2010. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1362>. Acesso em: 10 maio 2021.

¹⁸⁴ LEFF, Enrique. Agroecologia e saber ambiental. Tradução de Francisco Roberto Caporal. Agroecol.e Desenv.Rur.Sustent. Porto Alegre, v. 3, n.1, p. 42, jan.-mar., 2001. Disponível em: http://taquari.emater.tche.br/docs/agroeco/revista/ano3_n1/revista_agroecologia_ano3_num1_parte08_artigo.pdf. Acesso em: 10 maio 2021.

¹⁸⁵ Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/entenda-porque-a-isencao-fiscal-de-agrotoxicos-e-o-incentivo-que-mais-desfavorece-o-brasil/23110>. Acesso em: 11 maio 2021.

desfavorece o Brasil”¹⁸⁶ da mesma ONG em 2019, a Política e o Plano Nacional de Agroecologia possuem seus orçamentos defasados, enquanto o Brasil deixa de arrecadar milhares de reais com a referida isenção aos pesticidas.

Diante das catástrofes ambientais e da destruição constante que estamos ocasionando à natureza, é preciso pensar em soluções que vão além de apenas preservar o meio ambiente porque visamos a sua perpetuação como uma eterna fonte de matéria prima a ser explorada pelos seres humanos, é preciso sair do campo antropológico e reconhecer a existência de outros seres vivos, reconhecer, acima de tudo, a nossa coexistência, ou seja, entender que seres humanos e seres da natureza dividem a mesma casa, ambos respiram, vivem, se reproduzem e morrem no mesmo espaço. É preciso criar a consciência de que o meio ambiente existe como um fim em si mesmo, não para suprir as necessidades humanas ou como fonte de recursos utilizados para o conforto e bem-estar das pessoas, a natureza e seus elementos são indivíduos com necessidades e vida e, como tal, são detentores de direitos, possuem dignidade e precisam que esses direitos sejam respeitados.

Para tanto, faz-se necessário a construção de uma nova hermenêutica geral, que revolucione a forma como as pessoas enxergam o meio ambiente, é preciso reinterpretar os conceitos de “economia verde”, “desenvolvimento sustentável” entre outros, esses termos devem ser abandonados, uma vez que servem apenas para camuflar o fato que ainda estamos explorando e consumindo cada vez mais nossa natureza, ainda a utilizamos como um suporte para nossa existência, apenas um bem a nosso serviço, e não como um ser que está vivo e é independente. É preciso que todos enxerguem a natureza como um ser que deve ser protegido, não porque precisamos preservá-la se quisermos manter nosso padrão de vida, mas pelo mesmo motivo pelo qual não é certo tirar a vida de outra pessoa, porque o direito à vida humana é tutelado e respeitado, assim como deve ser com a vida dos seres da natureza.

Nesse caminho de reconhecimento de direitos, algumas medidas foram iniciadas, é o caso do Projeto de Lei do Senado nº 159 de 2017¹⁸⁷, que altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, tal projeto visa estabelecer direitos e salvaguardas à natureza na Política Nacional do Meio Ambiente. Algumas mudanças trazidas pelo PL estabelecem essa nova ótica ambiental que vai além do antropocentrismo e utilitarismo, retratando a natureza não como uma propriedade humana ou apenas um recurso a ser explorado e por isso deve ser protegido, mas como um ser que existe, e somente isso já o faz detentor de direitos. Exemplo dessa mudança é a alteração feita no inciso I do art.2º da Lei, que abandona a aceção de “meio ambiente como um patrimônio público a ser assegurado e protegido pelo seu valor coletivo” e altera para a “necessidade de proteger o meio ambiente em razão do seu valor intrínseco, independentemente de importância econômica ou de potencial de uso humano”, ou seja, aplicar a proteção constitucional à vida e à dignidade também ao meio ambiente, uma vez que ele também é sujeito de direitos. Por isso, ainda que esteja em votação, esse Projeto de Lei é um exemplo de

¹⁸⁶ Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/entenda-porque-a-isencao-fiscal-de-agrotoxicos-e-o-incentivo-que-mais-desfavorece-o-brasil/23110>. Acesso em: 11 maio 2021. Acesso em: 11 maio 2021.

¹⁸⁷ BRASIL. Senado. Projeto de Lei n. 159, de 29 de maio de 2017. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências, para estabelecer direitos e salvaguardas à natureza entre os princípios e objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129298>. Acesso em: 19 maio 2021.

meio fundamental para se chegar a uma coexistência saudável de todos os seres vivos que existem na Terra.

Por isso, ao realizar reflexões sobre todo o contexto brasileiro e claro, mundial (devido a globalização) em relação ao meio ambiente e as leis ambientais, cabe a segunda alternativa aos problemas ambientais, alternativa essa que deveria ser a primeira de todas, porém ela precisa ser muito bem conhecida antes de implementada e se, a agroecologia se enquadra em uma mudança em logo prazo, a que será exposta agora possui prazo de mudança maior ainda. Essa proposta se chama O Bem Viver¹⁸⁸ muito bem trabalhado por Acosta.

Ao analisar essa proposta advinda do modo de vida dos povos indígenas, originários sobre viver em harmonia com a Natureza traz um enorme baque em todas as concepções que o ser humano ocidental possui como regras de vida. A proposta é quebrar com todas os ideais de progresso, desenvolvimento e claro, destituir os sistemas econômicos vigentes (tanto o capitalismo quanto os derivados do socialismo que sobraram no mercado mundial). Por isso, a necessidade de discussão se o Direito Ambiental consegue ser realmente eficaz para salvar o planeta terra, pois como demonstrado ao longo do artigo, existem as mais diversas defasagens nas leis ambientais brasileiras, já que o que impera é, infelizmente, uma sociedade que visa o conforto material e para se conseguir ele é necessário sempre produzir para obter o lucro que será o responsável por adquirir esse conforto.

Diante disso, todo o arcabouço das leis que são para proteger a Natureza, na verdade, visam proteger os recursos que ela dá ao ser humano, pois através deles a sociedade pode continuar a produzir. Em uma visão econômica, que embasa essa mentalidade, o país precisa da produtividade para alcançar o desenvolvimento, para assim gerar melhor condição de vida à população. Então, proteger o meio ambiente da forma como deveria ser, sem, por exemplo, o uso de agrotóxicos não é interessante, pois um dos caminhos para alcançar essa produtividade são os recursos naturais. Assim, para uma parcela dos economistas eles não estão acabando, pois o preço desses recursos está em constante decréscimo e para o mercado aquilo que é escasso o preço automaticamente aumenta.

Os preços da maioria dos recursos naturais apresentam flutuações substanciais no curto prazo, mas, em longos períodos, esses preços (corrigidos pela inflação) estão estáveis ou em queda. Parece que nossa capacidade de preservar esses recursos está crescendo mais rapidamente que a oferta está caindo. Os preços de mercado não nos dão nenhum motivo para acreditar que os recursos naturais sejam uma limitação ao crescimento econômico.¹⁸⁹

Se o economista acredita que os recursos naturais não são uma limitação do crescimento econômico, há de se discordar. Nesse ponto, cabe refletir que eles devem ser uma limitação, na realidade, a escassez deles convidam a sociedade por inteiro a repensar a conduta com o meio ambiente, com o modo de vida que se vive, do consumo constante e de como a Natureza não possui tempo de se regenerar no momento em que o mercado quer. Assim, encontrar novas alternativas menos agressivas para a produção é de suma importância, mas mais do que isso, há a necessidade de praticar a nova

¹⁸⁸ ACOSTA, Alberto. O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos. Tradução de Tadeu Breda. 3. ed. São Paulo: Elefante, 2016.

¹⁸⁹ MANKIW, George N. Produção e crescimento. In: MANKIW, George N. Introdução à Economia. Tradução de Cengage Learning. 8 ed. Boston: Cengage Learning, 2019. cap. 25, p. 512 .

harmonia proposta pela filosofia do Bem Viver, resgatando os saberes dos povos antigos, em que a Natureza deveria não ser um meio, mas sim um a finalidade em tudo aquilo que o ser humano faz.

5. Considerações finais

Diante de toda discussão realizada ao longo do artigo, transparece o quanto os retrocessos das legislações brasileiras estão ligados com a mentalidade econômica. Ao analisar o Novo Código Florestal e também o PL 3.200/15, percebe-se o quanto a produção de mercado impera nas premissas dessas leis. É importante ressaltar, claro, que as leis ambientais do país de forma alguma são ruins, devem sim existir, mas de forma que realmente proteja o meio ambiente e não simplesmente mascare a proteção com palavras bonitas. O Novo Código foi feito assim, artigos importantes, mas também trouxe a anistia daqueles donos de latifúndios que desmataram ilegalmente suas propriedades em nome do progresso.

Já o Projeto de Lei N. 3.200, revela o quanto a consciência que visa apenas o desenvolvimento econômico, a produtividade dos negócios para o país está presente na sociedade brasileira. Infelizmente, a flexibilização dos agrotóxicos parece ser uma realidade cada vez mais próxima, pois ele já foi votado pela Câmara dos Deputados. É triste pensar que um país com uma das legislações ambientais mais rígidas do mundo, acaba retrocedendo tanto, apesar de saber que grande parte do que está nas leis ambientais não são cumpridas, por falta de fiscalização e claro, porque com elas o progresso é feito de forma mais lenta, para respeitar a Natureza, o que não é interessante para a economia de mercado. Aliás, parte dos economistas acreditam que ela não é um entrave para a produtividade, o que agrava ainda mais o meio ambiente, pois ao pensar dessa maneira, parece que o ser humano não deve se preocupar com ela, já que não “fazem cócegas” o desmatamento, a poluição e tantas outras degradações feitas pelo homem.

Com isso, ao falar da Natureza e do que foi exposto, cabe a reflexão sobre as formas como a sociedade deve lidar com esse problema tão iminente. Bom, a agroecologia foi apresentada como uma alternativa muito boa para o agronegócio, que é praticamente todo predatório no Brasil. Essa técnica resgata os saberes tradicionais tanto dos camponeses quanto dos indígenas e faz reparar o quanto o ser humano deve se voltar para os conhecimentos antigos, pois percebe-se que eles possuem a resposta para a degradação do mundo.

Por isso, a ideia apresentada do Bem Viver, que significa uma nova harmonia de vida, extraída das filosofias dos povos primários, especialmente dos indígenas, seria uma revolução a se pensar para solucionar de forma efetiva o problema. Ela prega o desencanto do desenvolvimento e do progresso, pois é um paradoxo querer desenvolver economicamente (sempre querendo alcançar metas novas de produção) e proteger a Natureza. Assim, essa é a única forma de solução para desgaste do mundo, da Mãe-Terra, da *Pacha Mama*.¹⁹⁰¹⁹¹

¹⁹⁰ Segundo Tolentino e Oliveira (2015, p. 315), “O termo pachamama é formado pelos vocábulos ‘pacha’ que significa universo, mundo, tempo, lugar, e ‘mama’ traduzido como mãe”. Ou seja, esse termo que provém dos indígenas andinos e equivale a tradução de Mãe Terra em português. Foi instituído nas Constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009), pois objetivaram a proteção da Natureza, colocando-a como sujeito de direitos, consequência de um Estado Plurinacional.

¹⁹¹ TOLENTINO, Zelma Tomaz; OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. Pachamama e o Direito à Vida: uma reflexão na perspectiva do novo constitucionalismo latino-americano. Veredas do Direito, Belo



Em síntese, ao ver das pesquisadoras, em nosso caso brasileiro, dois são os desafios. O primeiro é pensar em que medida a Constituição Federal estaria sendo assaltada em sua essência, principiológica e garantia de direitos fundamentais, quanto o Código Florestal e o PL, em comento, acabam por dar primazia a compensação e a flexibilização em medida superior a fonte principal do Direito Ambiental que é a preservação do meio ambiente. Preservar, ficou claro no texto, que é a essência da construção da própria Política Nacional do Meio Ambiente de 1981, constitucionalizada em 1988 com a garantia de ser o meio ambiente um direito fundamental.

O segundo desafio é reconectar a relação Humanidade e Natureza em outro patamar. O que exige, sobretudo da ciência, a reconstrução do pensamento norteador da visão de mundo desenvolvido. O cerne, a ser reconquistado, é a relação de Harmonização e de Interdependência da convivência humanidade e natureza. Essa ideia vai, sem sombra de dúvidas, exigir o abandono da compreensão, fundadora da modernidade, de que o homem é superior á natureza, o homem é sujeito de direitos e a Natureza é simplesmente objeto.



A PRESCRIÇÃO APLICADA À REPARAÇÃO CIVIL POR DANOS AMBIENTAIS NO BRASIL E NO MÉXICO

THE PRESCRIPTION APPLY TO CIVIL REPAIR TO ENVIRONMENTAL DAMAGE IN
BRAZIL AND MEXICO

Ernesto Guimarães Marques Moreira César¹⁹²
Márcio Luís de Oliveira¹⁹³
Maria Luísa Brasil Gonçalves Ferreira¹⁹⁴

RESUMO: O objetivo do artigo foi o de analisar a prescrição da reparação civil por danos ambientais no Brasil e no México. O estudo discorreu sobre a temática em ambos os países objetos da pesquisa e o tratamento da prescrição da ação de reparação civil por danos ambientais. No Brasil, o Supremo Tribunal Federal firmou a tese da imprescritibilidade da pretensão de reparação civil por danos ambientais, ao passo que no direito mexicano aplica-se o prazo prescricional de 05 anos. Conclui-se que a tese da imprescritibilidade do dano ambiental é mais adequada em razão de sua natureza e de suas nuances, e também por sua característica de se prolongar no tempo. A metodologia utilizada na pesquisa foi indutiva e foram consultadas legislação nacional, estadual e estrangeira, além de textos bibliográficos específicos.

Palavras-chave: direito ambiental; regulação ambiental; reparação de danos; responsabilidade civil; prescrição.

ABSTRACT: This article's aim was to evaluate the prescription of civil reparation for environmental damage in Brazil and Mexico. The study discussed civil liability for environmental damage in both countries under investigation and the treatment of the statute of limitations on civil reparation for environmental damage. In Brazil, the Federal Supreme Court upheld the thesis that the claim for civil reparation for environmental damage is unenforceable, whereas in Mexican law the statute of limitations of 05 years applies. It is concluded that the thesis of the imprescriptibility of the environmental damage is more adequate due to the nature of the environmental good and the nuances of the environmental damage, which extends over time. The methodology used in the research was inductive, with; and national, state and foreign legislation were consulted, in addition to specific bibliographic texts.

¹⁹² Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável na ESDHC. Bacharel em Direito pela ESDHC. Agente Executivo Governamental na Prefeitura de Belo Horizonte. E-mail: ernestogmmc@gmail.com

¹⁹³ Doutor e Mestre em Direito pela UFMG. Aperfeiçoamento em Direito Internacional Público e Privado (Holanda). Professor Adjunto de Direito Constitucional do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito da UFMG. Professor Adjunto de Graduação e do Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Escola Superior Dom Helder Câmara. E-mail: professormarcioluis@gmail.com

¹⁹⁴ Mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável na ESDHC. Bacharel em Direito pela ESDHC. Assistente judiciário no Tribunal de Justiça de Minas Gerais. E-mail: mlbrasil43@gmail.com

Keywords: environmental law; environmental regulation; damage repair; civil responsibility; prescription.

1. Introdução

Discussões sobre a prescrição da reparação civil por danos ambientais ocuparam o Poder Judiciário brasileiro por longos anos. A Justiça Federal aplicava o prazo prescricional de 20 (vinte) anos, ao passo que o Superior Tribunal de Justiça aplicava a tese de imprescritibilidade. Em 20 de abril de 2020 o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 654.833/AC, encerrou discussões acerca da prescrição da ação de reparação civil por danos ambientais, firmando a tese da imprescritibilidade. Entre o protocolo do recurso extraordinário e o julgamento pelo órgão colegiado, decorreram-se 08 (oito) anos e 09 (nove) meses, havendo divergências de fundamentação mesmo entre os ministros que foram favoráveis à imprescritibilidade.

A prescrição é a regra e inexistente previsão constitucional de imprescritibilidade da reparação civil por danos ambientais. De um lado incide a necessidade de melhor tutelar o meio ambiente e prevalece a sua indisponibilidade enquanto direito em razão da sua natureza fundamental. Por outro ângulo, deve-se considerar o princípio da segurança jurídica e a prescrição como mecanismo que garante a previsibilidade do direito.

No Direito Mexicano, a aplicação do instituto da prescrição à reparação civil por danos ambientais também é objeto de discussões. O prazo prescricional aplicável é de 05 anos a partir da data de conhecimento do dano ambiental e caducam em 25 (vinte e cinco anos), contados da data em que ocorreu a ação ou omissão causadora do dano ambiental.

Existem semelhanças na responsabilização civil ambiental brasileira e mexicana, sobretudo em relação às dimensões do direito ambiental. Contudo, a prescrição possui tratamento oposto em cada um dos países, e o voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes no julgamento do RE 654.833/AC se aproxima da doutrina mexicana. Este trabalho, portanto, busca responder ao seguinte questionamento: entre Brasil e México, existe um modelo mais adequado para lidar com a prescrição da reparação civil por danos ambientais ou ambas as legislações necessitam de reformas?

Duas hipóteses conduzem o desenvolvimento da pesquisa. A primeira entende que, ao buscar priorizar a tutela ambiental, a tese da imprescritibilidade adotada pela jurisdição brasileira pode refletir em incompatibilidade com o princípio da segurança. A segunda hipótese é a de que o prazo prescricional de 05 anos previsto na legislação mexicana é insuficiente para responsabilização civil do causador de danos ambientais, diante da projeção dos efeitos do dano no tempo, exigindo reformas na legislação ambiental mexicana.

Dessa forma, a pesquisa possui como objetivo geral avaliar qual dos tratamentos dados à prescrição da reparação civil por danos ambientais é mais adequado ou se há necessidade de buscar por um modelo novo aplicável às realidades brasileira e mexicana. Com esse intuito, o artigo tem por objetivos específicos contextualizar os cenários jurídico-ambientais brasileiro e mexicano, discorrer sobre os modelos de prescrição nesses países; e investigar se há falhas nos modelos, a fim identificar um modelo adequado de garantir a segurança jurídica sem violar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A pesquisa se desenvolveu pela metodologia indutiva, com técnica de pesquisa bibliográfica, valendo-se de elementos básicos do direito comparado.

Em síntese, o artigo – além da introdução e das considerações – foi organizado em dois tópicos. No primeiro, contextualizou-se a discussão na base constitucional e

legal brasileiras, em seguida abordando a responsabilidade civil por danos ambientais e a tese da imprescritibilidade fixada pelo Supremo Tribunal Federal. No segundo item, aplicando elementos básicos de direito comparado, discorreu-se em breve panorama sobre as perspectivas constitucional e legal ambientais mexicanas e foram tecidas considerações sobre o tratamento dado pelo Direito Ambiental Mexicano à responsabilidade civil por danos ambientais e o prazo prescricional regulamentado pela “Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y el Deterioro Ambiental”.

2. Responsabilidade civil por danos ambientais no direito brasileiro

No cenário jurídico brasileiro, a atenção ao contexto ambiental recebeu tutela de nível constitucional, sob a influência da Declaração de Estocolmo (1972), a partir da promulgação da Constituição vigente, em 1988. Em capítulo especificamente dedicado ao tema, o texto do artigo 225, ressalta, em seu *caput*, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em perspectiva difusa, bem como o dever de defendê-lo, estendido à coletividade e não somente ao Poder Público. Esse comando constitucional avança ainda com notas iniciais a questões pontuais, como, por exemplo, atribuições específicas direcionadas ao Estado para efetivação daquele direito (§1º); obrigação de recuperação de área degradada ao explorador de recursos minerais (§2º); e a possibilidade de acumulação de sanções penais e administrativas ao dever de reparação de danos (§3º), dentre outros. Embora haja a abordagem da temática de forma específica no artigo retromencionado, o cuidado constitucional possui ainda maior amplitude, conforme dispõe Avzaradel: “Sem prejuízo de um capítulo específico (Art. 225), a Constituição brasileira traz normas pulverizadas ao longo do texto, erigindo um sistema protetivo constitucional sem precedentes do Brasil.”¹⁹⁵.

Importante ainda mencionar a legislação infraconstitucional brasileira alusiva ao meio ambiente, em destaque a Lei Federal nº 6.938/1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Conforme pondera Avzaradel¹⁹⁶, antes do marco constitucional ambiental de 1988, aquela norma também se desenvolveu na esteira das ideias elucidadas em Estocolmo e, nesse sentido, trouxe contribuições importantes e inovadoras, em um momento no qual a tutela ambiental, propriamente dita, ainda não era uma realidade aprimorada no contexto nacional. Dessa forma, ainda sob as lições do mencionado autor, essa lei constitui referência “basilar” na seara jurídico-ambiental pátria.

Verifica-se, portanto que, atualmente, o Estado brasileiro possui base constitucional e legal apta a promover contexto jurídico propício ao desenvolvimento de boas práticas no campo da proteção ambiental. Entretanto, para além da elaboração de legislação significativa, a efetividade dessas normas tem se demonstrado um desafio intenso no Brasil, consoante ponderação de Avzaradel¹⁹⁷:

[...] a implementação das principais leis ambientais é extremamente deficitária, fato este comprovado por crises de origem ambiental como a hídrica e a energética e pela reiterada repetição de “acidentes” e desastres ditos “naturais” de grandes proporções cujos riscos estariam, em tese, geridos de forma satisfatória caso a legislação existente fosse socialmente efetiva.

¹⁹⁵ AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. Breve panorama do direito constitucional ambiental no Brasil e seus desafios. In: GARCIA, José Eugênio Soriano; SADDY, André. Direito Constitucional Ambiental Ibero-americano. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2016. cap. 3, p.131-189.

¹⁹⁶ Idem

¹⁹⁷ Idem

Mesmo contando com outros diplomas normativos além dos citados, no Direito brasileiro o termo “dano ambiental” não encontra conceituação legal, como ocorre, por exemplo, com os termos “degradação” e “poluição”. Outras definições existentes são utilizadas como ponto de partida pela doutrina, a exemplo de Antunes, ao afirmar que a Lei Federal nº 6.938/1981 sugere o que é dano ambiental “ao definir (i) degradação da qualidade ambiental e (ii) poluição, conceitos que, combinados, podem levar a compreender o conteúdo do dano ambiental”¹⁹⁸. O referido texto dispõe:

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, 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;

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.¹⁹⁹

Isso posto, a proposta do autor permite mensurar a ideia do dano como os efeitos contrários à dinâmica própria do meio, marcados pela perda de características naturais do ambiente e acarretem prejuízos à pessoa humana e suas atividades e também à própria biota. Comunica com essa reflexão a definição de impacto ambiental pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), conforme disposto na Resolução 01/1986:

Artigo 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais.²⁰⁰

Antunes ressalta ainda que, “no direito brasileiro é possível identificar, pelo menos, três modalidades de poluição: (i) aquela em sentido estrito, (ii) o dano ambiental e (iii) o crime ambiental”. Assim, sob a perspectiva do autor, o dano ambiental se elenca entre as modalidades de poluição e existiria em dois aspectos. “O primeiro é um dano reflexo, ou seja, dano que não atinge os recursos naturais propriamente ditos, mas

¹⁹⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. A recuperação de danos ecológicos no direito brasileiro. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.14, n.29, p.293-321, mai./ago. de 2017.

¹⁹⁹ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 31 ago. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em 27 ago. 2020.

²⁰⁰ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. 1986. Resolução Conama nº 001. Disponível em: <http://mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>; Acesso em: 05 jan. 2021.

resultam reflexamente de agravos aos recursos naturais [...]. O segundo é o dano ao ambiente em si, cuidando-se, nesse caso de um dano ambiental puro”²⁰¹.

Dessa forma, em uma situação hipotética na qual ocorresse falta de água potável decorrente de poluição de fontes hídricas, seria percebido o dano ambiental indireto pela escassez do recurso, ao passo que a poluição em si configuraria um dano ambiental direto. Reitera essa distinção a conceituação de dano ecológico feita por Antunes²⁰², caracterizado pela ofensa “especificamente ao ambiente e aos recursos naturais”, o que, por inferência, seria equivalente ao dano ambiental direto.

A responsabilidade civil ambiental no Direito brasileiro prescinde da demonstração de dolo ou culpa e da legalidade do ato, sendo, portanto, objetiva. Também não há exigência de demonstração concreta, pois a iminência de dano legitima a reparação civil por dano ambiental, tendo como pressuposto os riscos gerados para o meio ambiente e nexos causais entre atividade e resultado, seja efetivo ou presumido²⁰³. Portanto, o elemento-chave para responsabilização civil objetiva é o nexo de causalidade entre atividade e dano, ainda que meramente potencial.

Steigleder problematiza os critérios normativos escolhidos para caracterização do nexo de causalidade, considerando que o dano ambiental pode ser resultado de várias causas²⁰⁴. Mas, independentemente das causas, o causador do dano ficará obrigado a repará-lo, conforme disciplinado na Constituição Federal de 1988 e na legislação ambiental. Assim, percebe-se a postura afirmativa da doutrina no sentido de enfatizar a necessidade de reparação dos danos ambientais, seja no plano da certeza, seja no plano da cautela.

Corroborando e clarificando a possibilidade de reparação por dano ambiental presumido, o Supremo Tribunal Federal (STF), corte constitucional brasileira, posicionou-se sobre a matéria através de relatoria exercida pelo Ministro Roberto Barroso, em apreciação do Recurso Extraordinário 628.788/RJ. Na oportunidade, afirmou Barroso: “Nem sempre o dano ambiental será passível de demonstração, devendo ser presumido das circunstâncias que permeiam o caso.”²⁰⁵. Conforme esse trecho esclarece, o dano presumido se revela em situações em que o prejuízo ao meio ambiente não pode ser mensurado ou sensorialmente percebido, o que, contudo, não indica a sua inexistência.

Diante das circunstâncias, observa-se que a possibilidade de verificação do dano presumido se relaciona ao dano ambiental direto ou ecológico, acima descritos, ao passo que a maior dificuldade de quantificação do impacto se revela na apuração da agressão ao ambiente natural (dano ambiental direto ou ecológico) e não no desdobramento desse impacto em âmbito puramente civil (dano ambiental indireto). Essa perspectiva se fortalece ainda pela afinidade ao importante Princípio da Precaução, pois os prejuízos ambientais ainda não conhecidos não devem ser desconsiderados ou diminuídos e, assim, não se apartaria o dever de indenizar. Em afinidade ao exposto, pontua Barroso no voto retromencionado:

²⁰¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. A recuperação de danos ecológicos no direito brasileiro. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.14, n.29, p.293-321, mai./ago. de 2017.

²⁰² *Idem*.

²⁰³ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade Civil Ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. 2. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

²⁰⁴ *Idem*.

²⁰⁵ BRASIL. Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 628.788/RJ. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3937500>. Acesso em 05 set. 2020.

Destarte, no presente caso, ganha relevância o Princípio da Precaução, pois na ausência de certeza científica formal, a existência de um risco de um dano ambiental sério ou irreversível requer a implementação de medidas que possam prever este dano, a fim de garantir a preservação do meio ambiente para as gerações futuras.²⁰⁶

A prescrição da reparação civil por dano ambiental é tema que, há muito, é discutido no Poder Judiciário brasileiro. A Justiça Federal aplicava o prazo prescricional de 20 (vinte) anos enquanto o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entendia que a reparação do dano é imprescritível, mas aplicava prazo prescricional de 20 (vinte) anos para reparação de danos individuais decorrentes da lesão ao meio ambiente²⁰⁷. Percebe-se, portanto, que o STJ elaborava um recorte entre a reparação do dano ambiental direto, de conteúdo ecológico, e indireto, de essência civil.

Em 20/04/2020 a matéria foi pacificada pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 654.833/AC. O julgamento do recurso, reconhecida a repercussão geral da matéria (Tema nº 999), foi concluído com a seguinte tese: “É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental”. Já a discussão se deu em torno da ponderação entre “o princípio da segurança jurídica, que beneficia o autor do dano ambiental diante da inércia do Poder Público; ou se devem prevalecer os princípios constitucionais de proteção, preservação e reparação do meio ambiente, que beneficiam toda a coletividade.”²⁰⁸

A interpretação do Supremo Tribunal Federal, portanto, encerrou as discussões quanto à aplicação do prazo prescricional à pretensão de reparação civil por danos ambientais. Votaram de acordo com o relator, Ministro Alexandre de Moraes: Roberto Barroso; Edson Fachin; Ricardo Lewandowski; e Rosa Weber. Contrariamente à tese firmada, votaram os Ministros Gilmar Mendes, Marco Aurélio e Dias Toffoli.

De acordo com a fundamentação adotada pelo relator, é indisponível o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em razão de seu status de direito fundamental. O Ministro invocou o reconhecimento do meio ambiente como direito humano de terceira geração e afirmou que os danos ambientais se perpetuam no tempo. Finalmente, ponderou acerca dos direitos individuais frente à envergadura do conteúdo ambiental e concluiu que “a existência de direitos fundamentais individuais não tem o condão de afastar a supremacia do interesse público no que se refere à conservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio à qualidade de vida”.²⁰⁹

A ministra Rosa Weber fundamentou sua aderência à tese da imprescritibilidade na atribuição de status constitucional à recomposição de danos ambientais. Afirmou que o direito ao meio ambiente está amparado nos pilares da essencialidade, indisponibilidade, transindividualidade e solidariedade, sendo que esses pilares conduzem à imprescritibilidade da reparação civil por danos ambientais. No

²⁰⁶ Idem.

²⁰⁷ BRASIL. Acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial nº 1.120.117/AC. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200900740337&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em 10 fev. 2021.

²⁰⁸ BRASIL. Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 654.833/AC. Disponível em: < http://www.agu.gov.br/page/content/imprimir/id_conteudo/425989>. Acesso em 05 set. 2020.

²⁰⁹ Idem.

mesmo sentido, o ministro Ricardo Lewandoski afirmou que é necessário relativizar a prescrição em razão da “especial proteção do bem jurídico tutelado”²¹⁰.

À exceção do ministro Edson Fachin – que adotou a tese da imprescritibilidade por dano ao erário, nos termos do art. 37, §5º da Constituição Federal – os argumentos à favor da tese podem ser sintetizados em: a) meio ambiente como direito humano de terceira geração; b) caráter de direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida; c) indisponibilidade do direito ao meio ambiente; d) prevalência do interesse público de conservação ao meio ambiente sobre o direito individual; e) ausência de previsão legal e constitucional de prazo prescricional para reparação civil por danos ambientais.

Em contraposição, o voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes desloca discussão para o termo inicial da prescrição. O ministro defende que somente se iniciaria o prazo prescricional na data da constatação do dano e, em se tratando de dano permanente, da data em que cessou a permanência. Em seu voto, o ministro Gilmar Mendes defende que a imprescritibilidade não encontra respaldo constitucional ou legal, além de violar a segurança jurídica. O ministro argumentou que deve ser aplicado o prazo prescricional de 10 (dez) anos, previsto no art. 205 do Código Civil de 2002²¹¹. Para danos cometidos na vigência no Código Civil de 1916, transcorridos mais de 10 (dez) anos desde o evento danoso, aplica-se o prazo de 20 (vinte) anos, conforme art. 177 do mesmo diploma legal²¹².

A ausência de respaldo constitucional também permeou a oposição de Marco Aurélio à tese firmada. O ministro pontuou que a Constituição Federal é explícita quanto às situações de imprescritibilidade, ressaltando, assim como Gilmar Mendes, a necessidade de estipulação de prazo. Colidiram, entretanto, na base legal, visto que Marco Aurélio defendeu a aplicação do prazo prescricional de 05 (cinco) anos a partir da interpretação da Lei 4.717/65, que regula a Ação Popular, e da Lei 8.429/92, que discorre sobre a improbidade administrativa.

O resultado da decisão do STF, a favor da imprescritibilidade, enfrentou, ainda, ressalvas de juristas, ao passo que a prescrição é regra no direito brasileiro e garante ao jurisdicionado segurança jurídica, configurando-se como mecanismo de previsibilidade do Direito. De forma mais específica, cumpre destacar o cuidado para que as dimensões civil e ambiental não se entrelacem comunicando a imprescritibilidade ao campo particular, conforme adverte Kokke:

A tese consagraria um direito privado imprescritível. Por mais angustiante que seja do ponto de vista social cravar a prescritibilidade de danos individuais decorrentes de desastres, não há sustentação jurídica para caminhar em sentido inverso sem que disso resulte uma total distorção dos limites que separam a reparação do dano ambiental da reparação dos danos privados decorrentes de um desastre ambiental.²¹³

²¹⁰ Idem.

²¹¹ BRASIL. Código Civil (2002). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em 24 jan. 2020.

²¹² Art. 177. As ações pessoais prescrevem, ordinariamente, em vinte anos, as reais em dez, entre presentes e entre ausentes, em quinze, contados da data em que poderiam ter sido propostas. BRASIL. Código Civil de 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm>. Acesso em 05 dez. 2020.

²¹³ KOKKE. Marcelo. Prescrição da reparação do dano ambiental e o desastre de Mariana. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-set-21/kokke-prescricao-reparacao-dano-ambiental-mariana>>. Acesso em 04 dez. 2020.

É lúcida a advertência doutrinária destacada, pois a reparação civil possui caráter eminentemente patrimonial, tratando-se de direito privado que não deve ser confundido com a reparação efetiva do dano ambiental direto (ecológico) e, assim, não deve se valer das cautelas direcionadas a este último. Entretanto, o acordo histórico entre a mineradora Vale e o Estado de Minas Gerais demonstra a possibilidade de acerto na distinção entre as searas civil e ambiental frente a necessidade de reparação, mesmo em eventos de grandes proporções.

O referido acordo se direciona à reparação integral devida pelo rompimento das barragens B-I, B-IV e B-IVA, no Córrego do Feijão, situado na cidade de Brumadinho/MG, ocorrido em 25/01/2019. O acordo foi celebrado em 04/02/2021, junto ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Segundo Grau (CEJUSC de 2º Grau), vinculado ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) e contou com a participação de representantes do Tribunal, do Estado de Minas Gerais, do Ministério Público Estadual, do Ministério Público Federal, da Defensoria Pública Estadual e da empresa Vale S/A. Embora o instrumento não tenha tratado diretamente da questão prescricional, fez ressalvas importantes em seu objeto, com distinções claras entre os campos socioambiental, socioeconômico e o meramente particular.

O acordo objetiva definir as “obrigações de fazer e de pagar da Vale, visando à reparação integral dos danos, impactos negativos e prejuízos socioambientais e socioeconômicos”²¹⁴. Embora aborde o aspecto socioeconômico, o texto afirma seu direcionamento aos prismas “difusos e coletivos”, excluindo de seu espectro, expressamente, as demandas particulares ao afirmar: “Ficam excetuados os danos supervenientes, os individuais e os individuais homogêneos de natureza divisível, conforme os pedidos das Ações Judiciais não extintos por este Acordo[...]”²¹⁵. Percebe-se que o instrumento judicial, portanto, trata separadamente o aspecto difuso e coletivo, sob as temáticas socioambiental e socioeconômica, das demandas individuais que, expressamente, sequer integraram o seu objeto.

Verificou-se, portanto, a aptidão da tese de imprescritibilidade da pretensão de reparação ambiental para sua aplicação no cenário nacional, sem incorrer em uma indesejável comunicação ao âmbito particular, passível de impactar a segurança jurídica. Essa possibilidade se revela desde os conceitos doutrinários de dano trazidos, em que se distingue o dano ambiental direto ou ecológico, que afetam a biota em si, dos danos indiretos, que prejudicam o particular de forma secundária, após um dano ecológico.

Conforme amplia a responsabilização direcionada ao dano ambiental direto, a noção trazida de dano ambiental presumido também fortalece a possibilidade de distinção entre as dimensões particular e ambiental. Quando o prejuízo ocorre em escala tipicamente ecológica, existe o dever de indenizar mesmo sem a quantificação efetiva do dano, face ao Princípio da Precaução, de aplicação própria do Direito Ambiental. Essa interpretação não se afiniza ao Direito Civil e distancia, novamente, aquelas dimensões.

Por fim, de forma indireta, o mencionado Acordo Judicial, entre a mineradora Vale S/A e o Estado de Minas Gerais permite elaborar reflexões sobre as pretensões de

²¹⁴ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Acordo judicial para reparação integral relativa ao rompimento das barragens b-i, b-iv e b-iva/ córrego do feijão, Processo de Mediação SEI n. 0122201-59.2020.8.13.0000, TJMG/CEJUSC 2º grau. Belo Horizonte, 04 fev. 2021. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/data/files/8D/20/B5/1A/87D67710AAE827676ECB08A8/Minuta%20versao%20final.pdf.pdf>. Acesso em 11 mai. 2021.

²¹⁵ Idem.

reparação em análise. O instrumento pontuou de forma diversa a responsabilidade no plano difuso, caracterizador do âmbito puramente ambiental, do aspecto individual, identificador da pretensão particular, mesmo se tratando de obrigações advindas de um mesmo evento. Com efeito, houve a clara distinção do dever de reparar o meio ambiente, daquele de indenizar os particulares atingidos.

Diante do exposto, a tese de imprescritibilidade, tomada pelo STF como regra no Direito brasileiro, encontra possibilidade de convívio harmônico com a necessária segurança jurídica. Essa propensão à coexistência se reforça pelo reconhecimento das especificidades que permeiam o cuidado ambiental e o distanciam das práticas entre particulares. Consequentemente, as pretensões por reparação de dano ao meio ambiente e ao particular são perceptivelmente distintas, ao passo que aquela se presta à recomposição de patrimônio importante à toda coletividade de forma difusa e se vale da supremacia do interesse público, enquanto esta compensa o indivíduo em sua esfera particular, situada em um campo de convívio em que a segurança jurídica é eminentemente importante.

3. Responsabilidade civil por danos ambientais no direito mexicano

Assim como no direito brasileiro, o México elegeu o meio ambiente como bem jurídico constitucionalmente tutelado. A Constituição do México foi publicada em 05/02/1917 e, em 2012, houve reconhecimento do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.”²¹⁶

A legislação ambiental mexicana, no sentir de Aguilar e Valadez²¹⁷, é marcada pelas seguintes características: legislação dinâmica e em constante evolução; ordenamento especializado em temas; distribuição das competências entre União, Estados, Municípios e DF. Além disso, consideram que existem duas grandes gerações de normas ambientais, sendo a primeira delas centrada em técnicas de comando e controle, com caráter repressivo, e a segunda geração de normas com enfoque preventivo, acompanhando tendências internacionais de aplicação do princípio da prevenção²¹⁸. Sobre o tema, lecionam, que “(...) un sistema jurídico de reparación del daño ambiental presupone, necesariamente, determinar el alcance de la definición del ambiente como elemento danado, es decir como bien jurídico susceptible de tutela por el orden legal establecido”²¹⁹.

²¹⁶ Tradução livre: Toda pessoa tem direito ao meio ambiente sadio para seu desenvolvimento e bem-estar. O Estado garantirá o respeito a esse direito. O dano e a deterioração ambiental gera responsabilidade para quem o cause, nos termos do disposto pela lei. MÉXICO. Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos. 1917. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_181220.pdf>. Acesso em 20 nov. 2020.

²¹⁷ AGUILAR, Miguél Ángel Cancino; VALADEZ, Leticia Quiñones. Derecho Ambiental Mexicano. Panorama actual. In: GARCIA, José Eugênio Soriano; SADDY, André. Direito Constitucional Ambiental Ibero-americano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. cap. 7, p.313-384.

²¹⁸ Idem.

²¹⁹ Tradução livre: um sistema jurídico de reparação do dano ao meio ambiente pressupõe, necessariamente, determinar o alcance da definição de ambiente como elemento danificado é dizer como bem jurídico suscetível de tutela pela ordem legal estabelecida. GONZALES, José Juan. Daño ambiental y derecho: el surgimiento del Derecho ambiental. Revista alegatos, nº 50, México, jan./abr. 2002. Disponível em: <https://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/723>. Acesso em 05 de fev. 2021.

O conceito de dano ambiental no direito mexicano se assemelha ao brasileiro, não podendo ser enquadrado no conceito clássico de dano em razão do bem jurídico afetado e das características substancialmente diferentes. No direito mexicano, também se verifica a denominação dano ecológico puro, sendo impessoal e incerto, tanto em relação às causas, quanto em relação aos efeitos. Nesse sentido, esclarece que não é possível saber, com certeza, o alcance desse dano e os sujeitos ou bem jurídicos afetados em sua integralidade, ressaltando que pode se verificar efeitos secundários até mais graves em vista daqueles vislumbrados no primeiro momento.

Além disso, o dano ambiental tem como característica essencial o caráter coletivo, à semelhança do conceito adotado pelo direito brasileiro. De outro lado, destaca o autor que o prejuízo ao ambiente pode ensejar danos particulares, afetando o indivíduo em sua saúde ou patrimônio.

O direito ambiental mexicano imputa responsabilidade ao causador de danos ambientais, o que também demonstra afinidade às disposições brasileiras. O art. 203 da Lei Geral de Equilíbrio Ecológico e Proteção ao Ambiente prescreve que:

Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable. El término para demandar la responsabilidad ambiental, será de cinco años contados a partir del momento en que se produzca el acto, hecho u omisión correspondiente²²⁰.

A lei geral, portanto, prevê a incidência das esferas civil, penal e administrativa para responsabilização dos causadores de danos ambientais, se aproximando do disposto no art. 225, §3º da Constituição Federal de 1988²²¹. A mesma lei prevê prazo prescricional de 05 anos para reparação civil dos danos ambientais, sendo o termo inicial a data da ação ou omissão causadora do dano ambiental.

O tratamento dado à responsabilidade civil no direito mexicano é marcado por pela revolução industrial²²². No início do século XIX, a responsabilidade civil subjetiva prevalecia, com enfoque para a estrutura do ato ilícito. À época, imperava o critério individualista centrado na conduta do agente. Com a expansão das indústrias e o aumento de atividades causadoras de dano ambiental, emergiu a necessidade de objetivação da culpa, com aplicação do conceito de ilicitude e, assim, o enfoque passou a ser a estrutura do ato lesivo, distanciando-se da conduta do agente.

²²⁰ Tradução livre: Sem prejuízo das sanções penais ou administrativas, toda pessoa que contamine ou deteriore o ambiente ou afete os recursos naturais ou a biodiversidade, será responsável e estará obrigada a reparar os danos causados, conforme legislação civil aplicável. O tempo para demandar a responsabilidade ambiental será de cinco anos, contados da data da ação ou omissão. MÉXICO. Ley General Del Equilibrio Ecológico Y La Protección Al Ambiente. 1988. Disponível em: <<https://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/agenda/DOFsr/148.pdf>>. Acesso em 05 dez. 2020.

²²¹ Art. 225, §3º. As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. BRASIL. Constituição Federal (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 24 jan. 2021.

²²² TORRES, Jorge I. Aguilar Torres. La responsabilidad civil objetiva por daños ambientales y su regulacion em México. 2009. Disponível em: <<https://huespedes.cica.es/gimadus/18/06.html#:~:text=La%20Responsabilidad%20Civil%20por%20da%C3%B1os%20al%20medio%20ambiente%20en%20M%C3%A9xico,biodiversidad%2C%20ser%C3%A1%20responsable%20y%20estar%C3%A1>>. Acesso em 10 dez. 2020.

A esfera civil de responsabilidade é regulamentada pela “Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y el Deterioro Ambiental”, publicada em 09/11/2000. A responsabilidade civil ambiental no México, assim como no Brasil, é objetiva, prescindindo da demonstração de culpa. A prática de ação ou omissão que causa dano ambiental é suficiente para que haja possibilidade de responsabilização.

A Lei geral de responsabilidade civil disciplina a prescrição de forma mais específica, mas de acordo com as disposições da lei geral:

Artículo 15. - Las acciones de reparación de los daños y del deterioro causado al ambiente prescriben a los cinco años contados desde el día en que el accionante conoce, o puede conocer el daño o el deterioro causado al ambiente y su causante, y por consiguiente está en capacidad de ejercitar la acción.

No se entenderá conocido el daño o el deterioro del medio ambiente sino cuando se conocen, pueden conocerse, o es exigible que se conozcan todas las consecuencias principales que pueden derivarse de la acción y omisión generadora de la responsabilidad al tiempo en que una u otra tuvo lugar.

Artículo 16. - En todo caso, las acciones de reparación de los daños y del deterioro del medio ambiente reguladas en esta ley caducarán pasados veinticinco años desde el día en que tuvo lugar la acción u omisión causante del daño o del deterioro del ambiente.

Para el caso en que una única acción u omisión de carácter continuado, el periodo de veinticinco años empezará a correr desde el día en que la única acción hubiera cesado, o la acción omitida hubiera comenzado a desarrollarse.

Para el caso de acciones u omisiones de carácter continuado o sucesivo, el periodo de veinticinco años empezará a correr desde el día en que hubiera tenido lugar la última de dichas acciones u omisiones.²²³

Portanto, no direito mexicano a pretensão de reparação civil por danos ambientais prescreve em 05 anos, sendo o termo inicial a data em que se teve conhecimento, ou se deveria ter, da ação ou omissão causadora do dano. Caducam em 25 (vinte e cinco) anos as ações de reparação civil por danos ambientais, contados a partir da cessação do ato ou da permanência.

A legislação mexicana, portanto, indica preocupação com a segurança jurídica e com a previsibilidade do direito. Ao contrário da legislação brasileira, estabelece-se legalmente o prazo prescricional para ação de reparação de danos ambientais, evitando que o Poder Judiciário seja obrigado atuar no preenchimento de lacuna legislativa.

De outro lado, a legislação é passível de críticas. Torres defende a ampliação do prazo prescricional em razão da natureza do dano ambiental, afirmando que os efeitos do dano ambiental podem se manifestar tardiamente ou se relacionarem com a causa somente anos depois²²⁴. Gonzáles se posiciona a favor de reformas legislativas no direito mexicano e conclui que “o direito ambiental mexicano tutela, apenas de maneira

²²³ MÉXICO. Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y el Deterioro Ambiental. 2000. Disponível em: <
[²²⁴ TORRES, Jorge I. Aguilar Torres. La responsabilidad civil objetiva por daños ambientales y su regulacion em México. 2009. Disponível em: <
\[88\]\(https://huespedes.cica.es/gimadus/18/06.html#:~:text=La%20Responsabilidad%20Civil%20por%20da%C3%B1os%20al%20medio%20ambiente%20en%20M%C3%A9xico,biodiversidad%2C%20ser%C3%A1%20responsable%20y%20estar%C3%A1>”. Acesso em 10 dez. 2020.</p></div><div data-bbox=\)](http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/cmprtvsl/1po/nov/respcivil.htm#:~:text=%2D%20Esta%20Ley%20tiene%20por%20objeto,como%20consecuencia%20de%20dicho%20ejercicio.>”. Acesso em 05 dez. 2020.</p></div><div data-bbox=)

imperfeita o bem jurídico meio ambiente: essa imperfeição deve ser corrigida mediante a promulgação de uma legislação sobre danos ambientais²²⁵.”. Aderindo à sugestão do autor, acredita-se que a nova legislação deveria contemplar a prescrição da reparação por danos ambientais, elastecendo o prazo ou, à exemplo do Brasil, aderir à tese da imprescritibilidade.

4. Considerações finais

O artigo se propôs a analisar a prescrição da reparação civil por danos ambientais no direito brasileiro e no direito mexicano. O trabalho identificou críticas ao tratamento da prescrição por cada um dos países estudados, valendo-se de elementos básicos de metodologia de direito comparado, partindo da hipótese que seria necessário, tanto no Brasil como no México, encontrar um caminho mais central a ser seguido. Diante disso, algumas ponderações são possíveis.

A primeira é a de que o ordenamento jurídico brasileiro não regulamenta a prescrição da pretensão de reparação civil por danos ambientais, ocasionando a regulamentação pelo cargo do Poder Judiciário. O Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da matéria e decidiu, em abril de 2020, pela imprescritibilidade da reparação civil por danos ambientais, evidenciando a prevalência dos princípios da proteção, preservação e reparação do dano ambiental em detrimento do princípio da segurança jurídica.

Já a segunda é a de que a legislação mexicana caminha para um direito ambiental mais preventivo, seguindo as tendências internacionais. Ao contrário da legislação brasileira, o direito ambiental mexicano prevê legalmente o prazo prescricional de 05 anos para pretensão de reparação civil por danos ambientais. Prevê, ainda, que a pretensão de reparação civil por danos ambientais caduca em 25 (vinte e cinco) anos. A previsão legal da prescrição indica que a legislação mexicana tem maior preocupação com a previsibilidade do direito e com a segurança jurídica, consolidando-se como direito ambiental em consonância com o direito civil.

Face aos contextos verificados, conclui-se pela insuficiência do prazo prescricional de 05 (cinco) anos, já que a extensão dos danos ambientais é, por vezes, projetada para o futuro e, em cinco anos, talvez não seja possível apurar toda a dimensão do evento danoso. Além disso, as dimensões e nuances do dano ambiental demandam elasticidade do prazo de pleitear a reparação.

Como conclusão derradeira, a tese da imprescritibilidade adotada sistema jurídico brasileiro parece conviver com mais afinidade às variáveis que compõe a perspectiva ambiental, traçando uma distinção importante entre a responsabilidade nos planos ecológico e civil. A segurança jurídica estimada nas relações particulares, pretensamente ameaçada por essa tese, parece resguardada pela possibilidade de se identificar o prisma ambiental no momento de aferição da ausência do prazo prescricional. Assim, aparenta acertada a opção pela imprescritibilidade, por reconhecer a importância de tutelar o ambiente de forma especial e por, em primeira aproximação, possuir propensão à coexistência harmônica com os outros ramos do direito.

²²⁵ No original: El derecho ambiental mexicano tutela sólo de manera imperfecta al bien jurídico medio ambiente: esta imperfección debe corregirse mediante la promulgación de una legislación sobre daños ambientales. GONZALES, José Juan. Daño ambiental y derecho: el surgimiento del Derecho ambiental. Revista alegatos, n° 50, México, jan./abr. 2002. Disponível em: <https://www.sociologiamexico.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/723>. Acesso em 05 de fev. 2021.

REGULAÇÃO AMBIENTAL EM CONTEXTOS DE DESLOCAMENTO

ENVIRONMENTAL REGULATION IN CONTEXTS OF DISPLACEMENT

Selma Singulano²²⁶

RESUMO: Processos de remoção e reassentamento se caracterizam pelo deslocamento físico e/ou econômico de famílias e/ou comunidades em contextos de projetos de desenvolvimento, situações de desastres ambientais ou deslocamento por violência e refúgio. Apesar de toda pessoa possuir o direito à moradia adequada, o funcionamento capitalista mundial e, em escala menor, das cidades, ainda ocorre às custas de direitos humanos e na restrição da compreensão de quem é o sujeito deslocado e atingido. Se o cenário de deslocamento já exige um olhar integrado sobre a dimensão dos direitos humanos, pensá-lo em um contexto de dano ambiental amplia sua dimensão e abrangência na medida em que outros elementos devem ser contemplados, a partir de uma leitura também abrangente dos danos suportados por famílias deslocadas. Para este estudo buscamos apresentar o que há de regulação ambiental para o tema dos deslocamentos, a partir não apenas do entendimento dos discursos jurídicos hegemonicamente vigentes, mas também do porquê da construção (ou da inexistência desta) tal qual existe atualmente.

Palavras-chave: regulação ambiental; regramento jurídico; deslocamento; remoção; direito à moradia.

ABSTRACT: Eviction and resettlement processes are characterized by the physical and / or economic displacement of families and / or communities in the context of development projects, situations of environmental disasters or displacement due to violence and refuge. Although everyone has the right to adequate housing, the global capitalist functioning and, to a lesser extent, of cities, still occurs at the expense of human rights and the restriction of understanding of who is the displaced and affected person. If the displacement scenario already requires an integrated look at the dimension of human rights, thinking about it in a context of environmental damage expands its dimension and scope to the extent that other elements must be contemplated, from an also comprehensive reading of the damages supported by displaced families. For this study we seek to present what is environmental regulation for the theme of displacements, based not only on the understanding of the legal discourses hegemonically in force, but also on the reason for the construction (or the inexistence of it) as it currently exists.

Keywords: environmental regulation; legal regulation; displacement; removal; right to housing.

1. Introdução

²²⁶ Especialista em Gestão de Projetos Sociais, Bacharela em Ciências Sociais. Coordenadora de projetos na Synergia Consultoria Urbana e Social LTDA. Email: selmasingulano@gmail.com

A suposição é de que não se pode compreender o processo de produção do espaço urbano dissociado daqueles processos políticos e sociais engendrados no sistema econômico então existente. Assim, entendendo que a reprodução das cidades se dá em caráter intrinsecamente ligado a forma com a qual a sociedade se organiza; conforme Lefebvre, pode-se afirmar que a cidade é produto histórico das relações sociais ali criadas e recriadas²²⁷. Por consequência,

(...) a dinâmica dos processos políticos, econômicos e sociais, diretamente influenciada pela posição dos atores, molda, então, a cidade em diversas escalas e, nesse movimento, molda a própria produção da moradia, unidade básica a partir da qual se articulam todos os demais usos e acessos aos benefícios ofertados pela cidade²²⁸.

Atualmente, a forma capitalista de organização das cidades é marcada por cenários de remoções dessas unidades básicas, remoção aqui entendida como ação ou efeito de remover ou de ser removido de um lugar a outro, bem como de reassentamentos, em ação de reassentar, assentar em novo lugar. A semântica das palavras se faz útil para apresentar o sentido proposto aqui, de entendimento das remoções e dos reassentamentos como sinônimos.

Esses processos, de remoção e reassentamento, se caracterizam pelo deslocamento físico e/ou econômico de famílias e/ou comunidades em contextos de projetos de desenvolvimento, situações de desastres ambientais ou deslocamento por violência e refúgio. Apesar de toda pessoa possuir o direito à moradia adequada, o funcionamento capitalista mundial e, em escala menor, das cidades, ainda ocorre às custas de direitos humanos e na restrição da compreensão de quem é o sujeito deslocado, atingido²²⁹. Se o cenário de deslocamento já exige um olhar integrado sobre a dimensão dos direitos humanos, pensá-lo em um contexto de dano ambiental amplia sua dimensão e abrangência na medida em que outros elementos devem ser contemplados, a partir de uma leitura também abrangente dos danos suportados por famílias deslocadas.

Logo, para este estudo, buscamos apresentar o que há de regulação ambiental para o tema dos deslocamentos, a partir não apenas do entendimento dos discursos jurídicos hegemonicamente vigentes, mas também do porquê da construção (ou da inexistência desta) tal qual existe atualmente.

O debate em torno de processos de remoção e reassentamento se constrói a partir do entendimento das diferentes situações que imputam a famílias o seu deslocamento físico e econômico, estejamos tratando de projetos de desenvolvimento, desastres ambientais ou deslocamento por violência e refúgio. Conforme tipologia construída pelo Instituto Igarapé, é possível estabelecer quatro categorias e suas respectivas motivações e características, sendo: i) desastres: situações motivadas por desastres naturais e eventos adversos, degradação de longo prazo, e provocados pelos seres humanos; ii) desenvolvimento: situações motivadas por obras de infraestrutura e urbanização; iii) violência: deslocamento provocado em função da proximidades de área de confronto entre gangues e milícias, em função de operações do Estado através de suas forças

²²⁷ LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Nebli, 2016.

²²⁸ NEVES, Thayan R.C. Dinâmicas da moradia na cidade capitalista: das ocupações às remoções. In: GAIO, Daniel (org.) Remoções forçadas e a administração pública. Belo Horizonte, 2020. p. 5.

²²⁹ VAINER, Carlos B. Conceito de “Atingido”: uma revisão do debate e diretrizes. Disponível em <https://docplayer.com.br/52010953-Conceito-de-atingido-uma-revisao-do-debate-e-diretrizes-1.html>. Acesso em: 13/05/2021.

armadas, e disputas e conflitos por terra; iv) refugiados: situações de conflitos armados e perseguições²³⁰. Neste trabalho daremos ênfase em duas dessas categorias, conforme quadro abaixo:

Quadro 1 – Categorização de deslocamentos

CATEGORIA	MOTIVO	CARACTERÍSTICAS
DESASTRES	Desastres naturais e eventos adversos, degradação de longo prazo	Deslocamentos de curto, médio e longo prazos, associados a desastres naturais e eventos adversos (inundação, enxurrada, tempestade, alagamento etc.), e a degradação de longo prazo (erosão, estiagem, seca etc.). Afetam principalmente áreas periféricas e economicamente desfavorecidas.
	Provocados pelos seres humanos	Deslocamentos associados a intervenções humanas. Predominantemente de longo prazo (incêndios, liberação de produtos químicos, rompimento de barragens, colapso de edificações etc.).
DESENVOLVIMENTO	Infraestrutura	Deslocamento de longo prazo, pode vir acompanhado de programas de compensação. Geralmente associado a grandes projetos (hidrelétricas, rodovias, ferrovias, portos, aeroportos etc.) e a megaprojetos (estádios, complexos esportivos etc.).
	Urbanização	Deslocamento associado a intervenções voltadas ao fortalecimento de infraestrutura urbana (projetos de urbanização, saneamento, contenção de encostas etc.), predominantemente de longo prazo e em grandes aglomerados urbanos.

Fonte: Adaptado de Observatório das Migrações Forçadas²³¹

Apesar de não se ter como intenção maior aprofundamento em cada uma dessas categorias, tal tipificação é necessária para delimitar escopo e escala dos deslocamentos existentes, tornando possível compreender que se existem tipos diferentes, com características distintas, certamente as problemáticas relacionadas não serão exatamente as mesmas, bem como não serão idênticos os discursos jurídicos e processos legais vinculados.

Destarte, para além da categorização, o estudo de deslocamentos exige o reconhecimento das alterações sociais e ambientais impostas nestes cenários, e a importância quando da propositura de ações estruturantes para a recomposição das perdas patrimoniais e extrapatrimoniais dos sujeitos deslocados; por isso, há de se alcançar o que há de regulação para garantia de tais ações.

2. Direito à moradia

A regulação ambiental em contextos de deslocamento deveria partir da propositura de ações de atendimento às famílias atingidas fundamentada na busca pela efetividade dos direitos humanos, tendo em vista a liberdade dos indivíduos e a dignidade da pessoa humana, essa associada:

[...] a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família: saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego,

²³⁰ Disponível em <https://migracoes.igarape.org.br/methodology>. Acesso em: 13/05/2021.

²³¹ Ibidem.

doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle²³².

Também inerente ao princípio da dignidade da pessoa humana, se faz a construção do direito ambiental compreendido como um direito humano fundamental, que se materializa na garantia do acesso à qualidade de vida, ao desenvolvimento econômico e à proteção dos recursos naturais. Assim, definidas como parte dos direitos humanos todas as garantias a serem observadas na efetiva dignidade da pessoa, os direitos associados e interdependentes (sociais, econômicos e ambientais), em conjunto, promoveriam tal liberdade e dignidade da pessoa.

Nesse sentido, políticas de atendimentos contemplariam para além da indenização de bens e propriedades afetadas; teriam como objetivo a recomposição e melhorias nas condições de vida dos indivíduos, famílias e comunidades, conforme preconizado em garantias internacionais (Declaração Universal dos Direitos Humanos/1948, Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais/1966, e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos/1966) e na Constituição Brasileira de 1988.

As normativas acima mencionadas dão conta de um leque significativo de direitos e, no tocante ao atendimento de famílias deslocadas, o direito à moradia adequada ganha relevância e centralidade, uma vez que além dos impactos a que podem ter sido submetidas, essas famílias comumente têm a perda de suas propriedades e posses destinadas a moradia e/ou desenvolvimento de suas atividades produtivas.

Uma primeira referência legal para o tema se dá na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 25, supracitado, sendo a habitação como uma garantia necessária a dignidade da pessoa humana. Já conforme Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o direito à moradia adequada deve compreender o direito de viver em algum lugar em segurança, paz e dignidade, observando-se suas liberdades, garantias e proteções²³³.

Partindo de tal conceito, percebe-se sua importância na promoção dos direitos humanos; assim como percebe-se que a sua violação pode ocasionar a indisponibilidade, permanente ou temporária, de outros direitos tão importantes quanto a moradia. Dentre eles, destaca-se o acesso à educação, à saúde, ao trabalho, à locomoção, estratégias e mecanismos de apoio etc., especialmente quando nos referimos a indivíduos e comunidades vulneráveis (mulheres, crianças/jovens, idosos, pessoas portadoras de deficiência, deslocados em decorrência de desastres) que se encontram expostos de forma diferenciada e desenvolvem mecanismos de resolução mais complexos e menos eficientes diante das situações.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 declara, especificamente, que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia [...]”, estabelecendo obrigação do Estado em relação a este direito, sendo que possui a obrigação de se abster de atos que ofendam tal direito, de proteger a moradia contra a intervenção de terceiros e de atuar para sua realização²³⁴.

²³² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 13/05/2021.

²³³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966. Disponível em <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%20C3%20B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 20/05/2021.

²³⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 20/05/2021.

Já nos anos 2020, a relatoria especial do programa da Organização das Nações Unidas para o direito à moradia adequada (ONU HABITAT) implementou novas diretrizes para o tema visando direcionamento dos países membros quanto a realização plena deste direito, sendo as diretrizes, dentre outras:

- Garantir o direito à moradia como um direito humano fundamental vinculado à dignidade e ao direito à vida;
- Proibir os despejos forçados e impedir despejos sempre que for possível;
- Garantir o acesso à justiça para todos os aspectos do direito à moradia;
- Garantia de participação significativa das pessoas afetadas na concepção, implementação e monitoramento de políticas e decisões relacionadas à moradia;
- Erradicar o problema da falta de moradia para pessoas em situação de rua no menor tempo possível e pôr fim à criminalização das pessoas vivendo em situação de rua;
- Melhorar os assentamentos informais incorporando uma abordagem de direitos humanos;
- Adotar medidas imediatas para garantir realização progressiva do direito à moradia, respeitando padrões de razoabilidade.²³⁵

Ainda, outros vários documentos procuraram esclarecer aspectos do direito à moradia e reafirmar compromissos nessa direção, como a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos (1976), a Agenda 21 (1992), a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (1996), a Agenda Habitat (1996) e a Declaração do Milênio e de Desenvolvimento do Milênio (2000).

Contudo, é importante registrar que muitas das orientações e princípios internacionais, apesar de estabelecerem disposições relativas ao direito à moradia adequada, bem como fornecer orientações úteis sobre sua implementação, não são juridicamente vinculativas, ou seja, não possuem força legal.

3. Boas práticas de atendimento

Diretamente vinculado a discussão do direito à moradia e retomando foco nomeadamente aos cenários de remoções, apesar de vivenciarmos de forma crescente, ao longo do último século, situações envolvendo deslocamentos, não existe no Brasil marco regulatório definindo parâmetros de atendimento. Os desdobramentos sociais, econômicos e ambientais da realização de projetos de desenvolvimento e em casos de desastres ainda são precariamente diagnosticados, não havendo sistematização teórica e/ou jurídica dos procedimentos já empreendidos, o que, por consequência, torna os processos reparatórios espaços de disputa.

Deste modo, se conforme apresenta Bourdieu, o mundo é composto por uma série de campos, cada qual com seus interesses específicos, definindo também seus conceitos e regras, podemos compreender que a carência de regramento jurídico que norteasse os processos de deslocamento permitiu a construção de boas práticas quando da ausência de políticas efetivas para atendimento²³⁶.

Neste campo social, há uma tendência de substituição processual, em que a lacuna jurídica dá espaço para construção de outros tipos de regras, e a inserção de participantes talvez anteriormente não envolvidos. Ou seja, se a compreensão legal se limita genericamente a questões de direitos humanos e ao direito à moradia, há um

²³⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatoria Especial Onu Habitat. Disponível em <https://undocs.org/es/A/HRC/43/43>, livre tradução. Acesso em: 20/05/2021.

²³⁶ BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

espaço de discussão quanto a legitimidade para definir propriamente as práticas de atendimento às comunidades, espaço atualmente ocupado por boas práticas internacionais.

Por exemplo, a Relatoria Especial da ONU para a moradia adequada, no que tange a remoções causadas por obras de infraestrutura e urbanização, busca sintetizar orientações de como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções. Aqui são reforçadas práticas de atendimento a serem seguidas, como o que tange ao direito legal da ocupação, com o entendimento de que todas as pessoas devem receber proteção independente da posse legal da propriedade. Também, tem-se como premissa a disseminação das informações, envolvimento e participação social dos sujeitos, visando que com o efetivo envolvimento das famílias nas tomadas de decisões seus direitos sejam mais assertivamente alcançados²³⁷.

Ainda, a Corporação Financeira Internacional (IFC), do Grupo Banco Mundial, em sua Nota de Orientação 5 sobre Aquisição de Terra e Reassentamento Involuntário versa sobre deslocamento forçado e práticas orientadoras que objetivam prever, evitar ou minimizar impactos ambientais e sociais que da aquisição de terras decorram. Evidencia-se, para além das noções de grau de propriedade e participação social, a necessidade de se recuperar os meios de subsistência e os padrões de vida das famílias, além da melhoria da qualidade de vida mediante fornecimento de moradia adequada²³⁸.

Ademais, os processos de reassentamento involuntário associados a projetos de desenvolvimento dos setores público e privado resultam, com frequência, no empobrecimento das famílias e comunidades afetadas. Por isso, se faz necessário trabalho de identificação de impactos que considere todos os riscos e consequências ambientais e sociais relevantes, como perda de acesso a bens e serviços comuns, desarticulação social, dentre outros²³⁹.

De modo geral, as boas práticas de atendimento à famílias deslocadas física e economicamente apontam como premissas básicas a reposição da moradia adequada, a reposição/melhoramento de atividades econômicas e produtivas, o desenvolvimento de ações de recomposição dos aspectos socioculturais, identidade e história; além da efetiva participação das famílias diretamente atingidas, entidades sociais e públicas de assessoramento, como suporte técnico e jurídico promovendo ambiente de transparência e efetividade. De maneira sistemática, a imagem abaixo procura apresentar regramentos e boas práticas do ponto de vista ambiental, de direitos humanos e específicas a contextos de reassentamento que, em sua especificidade ou não, podem e devem ser utilizadas em cenários de deslocamento.

²³⁷ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Reassentamento involuntário: Política operacional e documento de antecedentes (OP 710). Washington/DC, 1998.

²³⁸ INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. Padrão de Desempenho N° 05 Aquisição de terras e reassentamento. Notas de orientação da Corporação Financeira Internacional: Padrões de Desempenho sobre Sustentabilidade Socioambiental. Banco Mundial/IFC, 2012.

²³⁹ Ibidem.

Figura 1 – Normativas ambientais e de direitos humanos



Fonte: Elaborada pelo autor

É possível compreender que a posição das famílias atingidas tem relação direta com o poder por elas e sobre elas exercido, uma vez que a organização do espaço social, também nos cenários de deslocamento, é, sobretudo, determinada pelos capitais econômico e político detidos pelos diversos atores envolvidos (comunidades deslocadas, empreendedores e poder público, principalmente). Como aponta Bourdieu, “o poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem”²⁴⁰. Ou seja, há uma disputa pelo poder simbólico de impor sua autoridade e suas práticas sobre os outros, sendo que os participantes de um campo social _ aqui, os atores envolvidos nos processos de deslocamento _ entram em concorrência pelo monopólio do exercício legítimo de um poder ou capital específico _ aqui, concorrência pela determinação das ações empreendidas para os atendimentos.

Em análise as diversas configurações da manifestação do poder simbólico, as limitações de interpretação jurídica, representam, por si só, nova forma de controle social, quando novas relações de poder são criadas: dada ausência de jurisprudência, boas práticas para atendimento às famílias são construídas, muitas vezes pelas próprias instituições financiadoras dos projetos de desenvolvimento que geram os deslocamentos. Nesse sentido, tal ausência de jurisprudência constrói situação social de disputa em que projetos são invariavelmente planejados e implementados a partir das expectativas dos agentes empreendedores, que detém poder de atuação, e por eles definidas as condutas, à revelia das demandas sociais dos territórios.

Por fim, a lógica econômica, em mesmo nexos exposto por Lefebvre no que diz respeito a organização e dos direitos nas cidades, enquanto dominante também nesses espaços, ainda resulta de forma recorrente em violação de direitos, perda de oportunidades socioeconômicas e estrangulamento de modos de vida e uso dos recursos naturais, quando da não aplicação sequer das boas práticas internacionalmente construídas²⁴¹.

²⁴⁰ BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 8.

²⁴¹ LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Nebli, 2016.

4. Considerações finais

Pode-se afirmar que processos de remoção resultam, com frequência, no empobrecimento das famílias e comunidades afetadas. Por isso, se faz necessário trabalho de identificação de impactos que considere todos os riscos e consequências ambientais e sociais relevantes, como perda de acesso a bens e serviços comuns, desarticulação social, dentre outros.

Ainda, não só em processos de deslocamento, como também em outras situações de impacto ambiental sobre territórios, a ausência de legislação pertinente e/ou aplicação questionável daquelas existentes se faz como regra, produzindo constantes violações de direitos, perda de oportunidades socioeconômicas e estrangulamento de modos de vida das famílias atingidas.

Como apresentado neste trabalho, são existentes normativas que regem sobre o direito à moradia adequada e diretrizes para boas práticas de atendimento em processos de reassentamento, mas tais práticas ainda não tratam de efetiva construção transparente e com participação comunitária, como sua aplicação ainda é dependente de dados interesses.

Pretende-se apontar que as boas práticas para atendimento em processos de reassentamento representam hoje, em grande medida, a garantia de cumprimento à proteção de direitos humanos quando dos atendimentos às famílias. Mas precisamos entender seus limites, uma vez que, mesmo sendo possível termos outros princípios geradores de práticas que não só a lei, quando a construção dessas práticas não traz para si a centralidade dos sujeitos (em questão, os atingidos), o que se efetiva é a relação de forças em que aqueles agentes que detêm o capital econômico tendem a manter o monopólio da autoridade para essas situações.

Destarte, nos cabe afirmar que a construção de boas práticas de atendimento a famílias deslocadas compulsoriamente, ou mesmo a aplicação daquelas proposições já existentes, só serão efetivas quando, e se, os sujeitos de direitos _ famílias atingidas_ forem envolvidos nos diálogos e participarem efetivamente das construções, assim como se faz necessária a publicização e formalização das tratativas já empreendidas.

REGULAÇÃO AMBIENTAL EM CRISE E OS CUSTOS DOS DIREITOS DIFUSOS

ENVIRONMENTAL REGULATION IN CRISIS AND THE COSTS OF DIFFUSE RIGHTS

Eder Marques de Azevedo²⁴²

RESUMO: Os custos dos direitos difusos acarretam sérios enfrentamentos no entorno da gestão regulatória ambiental, sobretudo em quadros de escassez financeira que têm levado órgãos a uma situação de verdadeiro sucateamento de suas capacidades institucionais. Com fundamento na teoria dos custos e em pesquisa bibliográfica, este artigo parte do pressuposto de que a indisponibilidade de receitas para investimentos na regulação ambiental, fruto de escolhas e ideologias políticas, ao corresponder a anseios econômicos, tem promovido verdadeiro retrocesso ecológico e desmonte da sustentabilidade, pondo em risco os primados do Estado de Direito Ambiental.

Palavras-chave: direito difuso; regulação ambiental; crise; retrocesso ecológico; escassez financeira.

ABSTRACT: The costs of diffuse rights lead to serious confrontations in the environment of regulatory environmental management, especially in situations of financial scarcity that have led agencies to a situation of real destruction of their institutional capacities. Based on cost theory and bibliographic research, this article assumes that the unavailability of revenues for investments in environmental regulation, as a result of political choices and ideologies, corresponding to economic concerns, has promoted a true ecological setback and dismantling of sustainability, putting at risk the primacy of the State of Environmental Law.

Keywords: diffuse law; environmental regulation; crisis; ecological setback; financial scarcity.

1. Introdução

O discurso da crise é lugar de fala cada vez mais comum no atual cenário da política ambiental brasileira, subvertendo compromissos públicos pró-sustentabilidade pelo argumento da escassez de recursos. Com larga frequência, decisões míopes e discricionárias têm afastado gradativamente da realidade dos cidadãos o equilíbrio ambiental necessário à manutenção da sadia qualidade de vida, sucateando-se instrumentos e institutos regulatórios pela onda de cortes orçamentários. As linhas do contorno da responsabilidade do Estado perdem suas referências, desvelando o descaso com a matéria, sobretudo diante da situação enfrentada por instituições públicas reguladoras, como a ANM.

Neste diapasão, é urgente a reflexão sobre os impactos sofridos pela regulação

²⁴² Mestre e Doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pós-doutor em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Advogado. Professor de Direito Administrativo e Direito Ambiental da Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus Avançado Governador Valadares. Email: ederadv@gmail.com

ambiental na atual conjuntura e como isso tem comprometido a função fiscalizatória necessária à proteção do meio ambiente e à promoção da segurança da coletividade diante de tantas atividades econômicas de risco.

Cabe a esse ensaio, por meio de pesquisa bibliográfica, questionar como o discurso da escassez tem esquivado o Estado de seu compromisso pela efetivação da boa governança ambiental, onde o sucateamento de órgãos regulatórios ambientais tem apontado verdadeiro retrocesso ecológico em nosso Estado de Direito Ambiental.

2. Os custos dos direitos difusos e o compromisso estatal pela efetivação de políticas ambientais

É comum se encontrar na doutrina constitucionalista a máxima de que os direitos fundamentais possam se distinguir a partir da avaliação de indispensabilidade de intervenção estatal necessária à sua efetivação. Para essa clássica corrente, haveria uma categoria de direitos que dispensa e outra que depende do intervencionismo público para a concretização desses direitos subjetivos. Assim, os direitos negativos, segundo Calil, “[...] criam uma situação subjetiva ativa independente de prestação alheia, sendo o bem jurídico desfrutável em si mesmo, a exemplo das normas concessivas de liberdades.”²⁴³ Por outro ângulo, os direitos positivos criam para o administrado um conjunto de necessidades concretas, cuja fruição só se realiza “[...] por meio de uma prestação, atribuindo ao sujeito um “desfrute positivo” e o “poder jurídico de exigir este desfrute”, a exemplo do direito a fruir do ensino religioso e de exigir que seja ministrado”.²⁴⁴

Em um contexto político e social, os recursos que o Estado possui são limitados às infindáveis necessidades dos cidadãos, agravando a tônica da escassez. O conflito instaurado em torno da pretensão de direitos fundamentais leva à realização de sacrifícios, constatando-se que “[...] em muitas situações, seja qual for a solução (isto é, ainda que seja a melhor ou a mais justa ou a que atende ao maior número), é uma opção trágica”²⁴⁵

Logo, só nos resta admitir que aqueles direitos que demandam a participação incisiva do Estado para serem efetivados, ao se colidirem, produzirão escolhas trágicas. Não por haver o escalonamento de valores de direitos entre si, mas em razão da eleição de prioridades públicas, oriundas de opções políticas e ideológicas, consequência direta da existência de restrições econômicas. É assim que a priorização de medidas em prol de determinado direito torna-se, a um só tempo, a postergação de outro, o que eleva o protagonismo do planejamento público para o alcance de uma boa governança.

Seguindo a linha de Stephen Holmes e Cass Sunstein²⁴⁶, nenhum direito se exime da imperiosa necessidade de patrocínio estatal, mesmo os direitos individuais. Assim seria desnecessário existir a dicotomia entre direitos positivos e negativos, uma vez que para a proteção de todos necessita-se de uma vigorosa atuação estatal. Os autores ponderam que se o Estado pudesse apenas proteger os direitos negativos, como alguns defendem, não estaria exercendo devidamente a sua função administrativa.

²⁴³ CALIL, Mário Lúcio Garcez. Efetividade dos direitos sociais: Prestação jurisdicional com base na ponderação de princípios. São Paulo: Nuria Fabris, 2012, p. 58.

²⁴⁴ CALIL, Mário Lúcio Garcez. Efetividade dos direitos sociais: Prestação jurisdicional com base na ponderação de princípios. São Paulo: Nuria Fabris, 2012, p. 59.

²⁴⁵ GALDINO, Flávio. Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 159.

²⁴⁶ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. The cost of rights: why liberty depends on taxes. New York: Norton & Co., 1999.

Ademais, afirmam que a figura do Estado é imprescindível para a concretização de direitos e que isso somente funciona em razão das contingências de recursos econômico-financeiros captados junto aos indivíduos singularmente considerados, chegando-se à conclusão de que os direitos só existem onde há fluxo orçamentário que os permita²⁴⁷. As escolhas trágicas, nesse contexto, seriam aperfeiçoadas, haja vista a permissão dada ao Estado para priorizar determinadas despesas diante dos escassos recursos públicos.

Com o objetivo de reafirmar esse pensamento, os autores sustentam, por exemplo, que a propriedade (tida como negativa) inexistente sem a ação estatal, não havendo apenas o reconhecimento singelo de um direito real, pois é abraçada pelo direito difuso. O papel do Estado é o de criar e manter a propriedade, o que demanda, segundo a teoria dos custos de Holmes e Sunstein, níveis de intervencionismo público para a tutela desse direito, uma vez que subsiste por trás dele um forte aparato público para a sua proteção. Mas proteger a propriedade não significa isentá-la de ônus, pois a esta são impostas funções socioambientais definidas pelo próprio art. 1228, §1º, do Código Civil de 2002²⁴⁸, e esses ônus são suportados pelo particular, exigindo do Estado um aparato administrativo para o controle e a fiscalização do bem ambiental constituído na propriedade privada.

A efetivação dos direitos fundamentais (independentemente de serem individuais, sociais ou difusos), sempre depende de dinheiro. Quando os recursos públicos são reduzidos, os direitos também seguem proporcionalmente essa diminuição, ao passo que serão suscetíveis de expansão sempre que as receitas públicas se ampliarem.²⁴⁹ Consequentemente, o traquejo correto de um direito passa pela seriedade como é tratada a questão da escassez, mas esta não pode ser álibe para omissões, sucateamentos e retrocessos, como tem sido notado na gestão ambiental nos últimos anos.

Acrescentam ainda os autores que uma vez reconhecidos os custos dos direitos, onerosos e custeados por poucos recursos públicos captados de cada indivíduo, e em face da ressalva de limitações financeiras para a promoção de todas as aspirações sociais, isso implica na imposição de responsabilidades públicas. As pessoas são possuidoras de direitos na medida em que o Estado responsabilmente capta recursos dos cidadãos, tornando-se estes do mesmo modo responsáveis pelo seu financiamento.²⁵⁰ Por isso, não se pode negar a importância que o governo mantém em atuar como um mecanismo perspicaz à disposição de uma sociedade politicamente

²⁴⁷ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York: Norton & Co., 1999, p. 20.

²⁴⁸ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 28 abr 2021.

²⁴⁹ “Os direitos certamente serão reduzidos quando os recursos disponíveis cessarem, assim como eles se tornarão suscetíveis de expansão sempre que os recursos públicos se expandirem” (HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York: Norton & Co., 1999, p. 95). (tradução livre). “Rights will regularly be curtailed when available resources dry up, just as they will become susceptible to expansion whenever public resources expand”. (HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York: Norton & Co., 1999, p. 95)

²⁵⁰ Porque os direitos são onerosos, eles jamais poderiam ser tutelados ou cumpridos se os cidadãos, em geral, não fossem responsáveis o suficiente para pagar os seus impostos.” (HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York: Norton & Co., 1999, p. 155) (tradução livre). “Because rights are costly, they could never be protect or enforced if citizens, on average, were not responsible enough to pay their taxes” (HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York: Norton & Co., 1999, p. 155).

organizada, de modo a possibilitar que esta permaneça na busca de seus objetivos comuns, incluindo o de assegurar a proteção dos direitos fundamentais a todos pertencentes.

A realidade que se extrai dos direitos fundamentais é que mesmo os considerados negativos ou gratuitos são passíveis de gerar custos e despesas, constituindo, portanto, os predicados da natureza positiva. A distinção, na prática, é rechaçada pelas devotadas prestações positivas que o Estado precisa exteriorizar ao intento de efetivá-los, permitindo o seu exercício pelos cidadãos.²⁵¹ E há direitos que, dada a sua natureza, são ainda mais onerosos, como é o caso do direito ao meio ambiente. É por isso que não se pode estabelecer o cumprimento de direitos sem a intervenção governamental, pois o Estado, na matéria ambiental, foi colocado explicitamente na condição de sujeito passivo de direitos difusos pela inteligência do caput do art. 225 da Constituição de 1988.²⁵²

A máxima da existência de custo financeiro para a realização dos direitos fundamentais, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado²⁵³, traduz a sujeição da eficácia social à existência de recursos públicos disponíveis, apontando, na visão de Galdino, que esse tipo de atributo do direito aproxima o sistema jurídico de uma tensa relação com o sistema econômico. Isso envolve questões imprescindíveis como: a) análise da realidade financeira do ente estatal; b) olhar pragmático pautado na reflexão dos efeitos futuros e concretos concernentes à realidade social – um pensar sobre os impactos das decisões; c) presença de ação discricionária diante da escolha de recursos escassos ou limitados à luz de um sistema democrático.

O problema é que as discussões em torno dos custos dos direitos difusos nada mais revelam do que uma experiência de se trazer para o raciocínio jurídico os resultados das pesquisas econômicas, desprezando questões como a imperatividade das normas e sua força normativa. A eficiência, modulada pela roupagem neoliberal, seria o prisma central de se reduzir a compreensão desse direito a uma análise meramente econômica. A visão extraída dessa noção mercadológica de eficiência, compreendida, portanto, como sinônimo de justiça, chancelaria o peso da economia nas relações jurídicas, apartando da sustentabilidade a dimensão ambiental por excelência.

²⁵¹ Senão vejamos: “Ora, dizer que todos os direitos são positivos nos conduz à conclusão de que a positividade é um elemento comum a todos os direitos fundamentais. Se é um elemento comum a todo direito fundamental, correto incluir também esse elemento na formulação conceitual, notadamente por se tratar de um elemento relevantíssimo, que propriamente condiciona o reconhecimento de uma situação concreta como de direito fundamental” (GALDINO, Flávio. Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 339) E assim segue o raciocínio desenvolvido por Galdino: “Desse modo, com a integração dos custos ao conceito de direito fundamental, evita-se a ruptura do sistema toda vez que alguém supostamente tivesse direito in abstracto, mas que in concreto, não fosse possível torná-lo efetivo por força de limitações orçamentárias, algo aliás, muito comum entre nós.” (GALDINO, Flávio. Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p.342).

²⁵²BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 99/2017. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

²⁵³ No momento em que o autor destaca que “os direitos não nascem em árvores”, ele reconhece a economicidade como fator concreto que envolve o universo dos direitos fundamentais. Ou seja, sobretudo analisando os direitos fundamentais revertidos de natureza programática, a ação governamental na execução desses direitos é eminentemente onerosa. (GALDINO, Flávio. Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 215)

3. Do argumento da escassez ao sucateamento regulatório: o desmonte de órgãos ambientais

Recessões econômicas, crises políticas, assimetria de competências e autonomias falaciosas culminam numa enxurrada de déficits orçamentários em descompasso com a demanda de receitas públicas necessária para o adequado financiamento da gestão ambiental, principalmente em áreas que exijam maiores investimentos tecnológicos e maior aparato fiscalizatório como na regulação minerária. Após a promulgação da Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos (EC n. 95/2016)²⁵⁴, a preocupação com o sucateamento de áreas como saúde, educação e a própria pasta ambiental e os temores de retrocesso ressuscitam velhos debates sobre a capacidade pública de lidar com a execução de direitos sem transgredi-los, dentro do materialmente possível.

A escassez econômica de recursos levanta novas teses em torno de antigos institutos de gestão pública, dando vez ao controverso fenômeno da calamidade financeira como narrativa de última moda. Se o lema é a contenção de gastos, eis o cenário para a reinvenção da cláusula da reserva do possível, escape propagador da ideologia relativizadora do compromisso estatal perante os cidadãos, sobretudo na tutela de direitos onerosos como os sociais e o direito ao meio ambiente, o qual requer um enorme aparato público para a sua tutela.

Na era das crises – orçamentária e sanitária – é proeminente o risco de fazer da conhecida reserva do possível a consagração de um mito, que passa novamente a ser discurso frequente para o desmonte de sistemas de gestão como o Sisnama, tornando, com isso, cada vez mais flexível e instável a regulação ambiental e todo o sistema de controle e fiscalização dela decorrente.

No Brasil, convencidos pela mídia maçante que os divulga por reiteradas programações e propagandas, o esporte e os divertimentos assumem papel importante nas despesas públicas. Afinal, não podemos nos esquecer de que nossa terra, ao lado de suas carências e mazelas econômicas, é o país do futebol e do samba. Este ambiente descontraído que nos fascina faz com que os cidadãos alienados que nos tornamos, sejamos, em nossa grande massa, absorvidos com o circo que nos é apresentado. Quando é levada em pauta a priorização de recursos no almejo desses fins, como no caso dos investimentos públicos preparatórios para os megaeventos aqui ocorridos (Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016), a escassez orçamentária não parece ser o maior problema para a gestão pública. De igual modo, assuntos como ‘crise’ ou ‘estado de contingência econômica’ são ignorados e o discurso da escassez é deixado de lado.

Além do mais, as muitas barreiras que perturbam os arredores da regulação e o impacto da intervenção pública no desenvolvimento econômico torna defensável a ideia de que a lei precisa definir a projeção constitucional da liberdade econômica, ainda que para isso seja preciso reordenar o papel do Estado para o reajustamento de sua desgastada relação com o mercado. A ideologia neoliberal tem dissipado que órgãos de regulação ambiental funcionam muito mais como embaraço ao desenvolvimento econômico do que cumprir com sua missão de defesa do meio ambiente, o que,

²⁵⁴ BRASIL. Emenda Constitucional n.º. 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Casa Civil. Brasília, 15 de dezembro de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 28 abr. 2021.

voltando ao discurso da escassez, justificam omissões públicas e falta de investimentos na seara ambiental.

O que se tem notado, nos últimos tempos, são exemplos de sucateamento de órgãos ambientais ao ponto de inviabilizar o exercício de suas competências ou gerar o enfraquecimento de suas composições, onde o financiamento escasso se faz presente na maioria dos casos. Vejamos os exemplos do antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), da Agência Nacional de Mineração (ANM), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), do Conselho Nacional do Meio Ambiente e do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio) como simples amostragem, no âmbito federal, desse panorama vivenciado na política ambiental brasileira, o que tem colocado em xeque direitos difusos de diversas comunidades afetadas e uma verdadeira avalanche de problemas.

Começando pelo setor minerário, após o rompimento de Fundão, do grupo Samarco/VALE/BHP Billiton, em Mariana/MG, o Congresso Nacional requereu ao Tribunal de Contas da União (TCU) medidas fiscalizatórias referentes às ações de controle de segurança das barragens de contenção de rejeitos de mineração atribuídas ao DNPM, ainda em existência nesta época. A intenção era averiguar lacunas ou falhas regulatórias, assim como a investigação de negligências ou irregularidades praticadas pelo Poder Público que pudessem ter concorrido para o evento diante de toda a extensão de danos envolvidos.

No Acórdão n. 2440/2016, do TCU, o relatório da auditoria concluiu que, apesar de todo aparato normativo para instituir a Política Nacional de Segurança de Barragens, e, assim, disciplinar a dinâmica de controle, as ações fiscalizatórias se mostraram insatisfatórias graças ao pequeno corpo funcional e baixo orçamento do DNPM. Apesar dessas restrições, o órgão mantinha uma ampla competência que o colocava em constante dificuldade em lidar com o fluxo contínuo de demandas. Isso fez o TCU declarar como alarmante a situação enfrentada pelo aludido órgão ambiental, recomendando ao mesmo e ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, dentro outros aspectos, a avaliação da adequabilidade orçamentária e do quadro de recursos humanos para o ajuste de competências e déficits financeiros.²⁵⁵

No caso da ANM, em exercício desde a edição do Decreto n. 9.587, de 27 de novembro de 2018²⁵⁶, não obstante sua importância fundamental na fiscalização federal de barragens e a expansão de competências atribuídas pela Lei n. 13.575/2017²⁵⁷ ao suceder o DNPM, não foi poupada de limitações materiais e organizacionais com a

²⁵⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2440/2016-TCU-Plenário. Processo n. 032.034/2015-6. Relator: Min. José Múcio Monteiro. Sessão ocorrida em: 21 set 2016. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:2440%20ANOACORDAO:2016%20COLEGIADO:'Plen%C3%A1rio'/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0. Acesso em: 16 fev 2021.

²⁵⁶BRASIL. Decreto n. 9.587, de 27 de novembro de 2018. Instala a Agência Nacional de Mineração e aprova a sua Estrutura Regimental e o seu Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão. Brasília, DF: Diário Oficial da União, [2018]. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/52251893/do1-2018-11-28-decreto-n-9-587-de-27-de-novembro-2018-52251675. Acesso em: 23 abr 2021.

²⁵⁷ BRASIL. Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017. Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm. Acesso em: 25 abr. 2021.

criação. Aliás, não foi mero detalhe a extinção do DNPM, já que foi motivada pela pressão da execução de medidas aguardadas por instituições de controle externo como o TCU e o Ministério Público Federal, percebendo sua ausência de estrutura para atender a todas as demandas.

Conforme salientado pelo Acórdão de Relação n. 1060/2019 do TCU²⁵⁸, não houve descontinuidade administrativa na transição do DNPM para a ANM, cujos direitos e obrigações do primeiro foram transferidos à segunda. Com isso, a análise da governança institucional da ANM, levantada pelo Tribunal de Contas, apontou, desde a sua criação, riscos para o exercício de suas competências associados a questões como a deficiência de recursos orçamentários, do quadro de pessoal (reduzido e com perspectiva de aposentaria em larga escala a curto prazo), dos procedimentos fiscalizatórios e de controle na arrecadação e cobrança de royalties minerários (CFEM). Além da falta de validação de plano estratégico, ações de desempenho apresentaram-se subordinadas ao planejamento do próprio governo federal (Presidência da República ou Ministério de Minas e Energia), baseado no Plano Plurianual e no Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM 2030), tornando-se questionável a autonomia da ANM como agência reguladora. Diante desse quadro, foi recomendado pelo TCU, no Acórdão n. 343/2019²⁵⁹, a adoção de medidas de planejamento, transparência e *accountability*, de padronização e avaliação da fiscalização e de seus regulamentos, bem como a reserva suficiente de recursos federais para que a autonomia administrativa da ANM pudesse ser exercida.

A fim de prevenir novos desastres e averiguar as medidas aplicadas pela entidade federal reguladora para a apuração de causas do colapso da barragem de Brumadinho, o TCU, em 2020, manifestou que a estrutura da ANM, de acordo com sua lei criadora (Lei n. 13.575/2017²⁶⁰) e com outras normas como a Lei Geral de Agências Reguladoras (Lei n. 13.848/2019²⁶¹) é incompatível com suas competências ao ponto de comprometer sua suficiência técnica, tornando retóricas as expectativas criadas com a

²⁵⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão de Relação n. 1060/2019-TCU-Plenário. Processo n. 001.008/2019-6. Relatora: Min. Ana Arraes. Sessão ocorrida em: 08 maio 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520de%2520Rela%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520n.%25201060%2520F2019/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520>. Acesso em: 16 fev 2021.

²⁵⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 343/2019-TCU-Plenário. Processo n. 017.199/2018-2. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Data da sessão: 20 fev 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520n.%2520343%2520F2019/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520>. Acesso em: 18 fev 2021.

²⁶⁰ BRASIL. Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017. Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm. Acesso em: 25 abr 2021.

²⁶¹ BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm. Acesso em: 26 abr 2021.

extinção do DNPM. Na identificação das causas, a Corte Administrativa, no Acórdão n. 2914/2020²⁶², reconheceu, novamente, a gravidade de limitações de ordem financeira, cuja raiz está no desfoco de patrocínio federal com a matéria regulatória e na forma como os recursos escassos têm sido geridos pela agência, colocando à frente comportamentos individuais.

Nessa mesma linha, um dos maiores órgãos de fiscalização ambiental do país, o Ibama, sofreu uma notória reestruturação com a nomeação do Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, no começo de 2019, assumindo uma postura completamente alinhada à ideologia e às reivindicações do agronegócio. De imediato, o Ibama teve a exoneração de 21, de seus 27 superintendentes. “Dois meses depois, foi exonerado José Olímpio Augusto Morelli, servidor do Ibama que havia cumprido a lei e multado o então deputado Jair Bolsonaro por pescar em uma unidade de conservação de proteção integral em Angra dos Reis (RJ).”²⁶³ O corte no orçamento total do Ministério do Meio Ambiente para 2021 foi de 35,4%, afetando diretamente órgãos como o Ibama, de tal modo que o setor de fiscalização ambiental federal está perto de se tornar inviável.²⁶⁴

Isso explica a posição do Ibama em não acompanhar e nem supervisionar licenciamento de barragens para prevenir potenciais danos ambientais, sobretudo quando houver intervenção insuficiente ou omissão de órgãos, levando todo o peso para os estados-membros. Entretanto, obrigatoriamente caberia ao Ibama assumir esses licenciamentos ou, em não sendo o órgão licenciador, teria, no mínimo, o dever de apoiar entidades estaduais no desenvolvimento de seus processos de licenças “no sentido de verificar se o exame do potencial impacto, justificador da atribuição local, teria bases técnicas bastantes para defini-lo adequadamente”²⁶⁵. Mas com a falta de recursos disponíveis para exercício da fiscalização, o próprio Ibama precisa repriorizar sua atuação. Certamente, o controle e segurança de barragens minerárias tem seus efeitos prejudicados diante de um contexto que elucida falhas na definição de atribuições licenciadoras e no sistema fiscalizatório, sendo a falta ou insuficiência de recursos a raiz do problema.

Já o Conama, por força dos Decretos nº 9.806/19²⁶⁶ e nº 10.483/20²⁶⁷, sofreu profundas modificações em sua composição, repercutindo em revisões regulatórias mais

²⁶² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2914/2020-TCU-Plenário. Processo n. 022.781/2018-8. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Data da sessão: 28 dez 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Acord%25C3%25A3o%2520n.%25202914%252F2020/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 20 fev 2021.

²⁶³ SEGALLA, Vinícius. Como o desmonte de órgãos ambientais tem relação direta com o fogo nas florestas. Brasil de Fato. São Paulo. 16 Set. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/09/16/como-o-desmonte-de-orgaos-ambientais-tem-relacao-direta-com-o-fogo-nas-florestas>. Acesso em: 30 Mai 2021.

²⁶⁴ PONTES, Nádia. Corte de verba reforça desmonte da fiscalização ambiental no Brasil. DW. 25 Abr 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/corte-de-verba-refor%25C3%A7a-desmonte-da-fiscaliza%25C3%A7o-ambiental-no-brasil/a-57327500>. Acesso em: 30 Mai 2021.

²⁶⁵ SOUZA, Lívia Maria Cruz Gonçalves; SAMPAIO, José Adércio Leite. Licenciamento ambiental e concessão minerária: perspectivas da Política Nacional de Segurança de Barragem. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. Fortaleza/Ceará: UFC Editora, Vol. 37, 1, jan./jun. 2017, p. 108.

²⁶⁶ BRASIL. Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019. Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. Brasília, DF: Diário Oficial da União, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9806.htm. Acesso em: 29 abr 2021.

²⁶⁷ BRASIL. Decreto nº 10.483, de 10 de setembro de 2020. Dispõe sobre a prorrogação do mandato de representantes do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Brasília, DF: Diário Oficial da União, [2020].

flexíveis ao mercado (por atos revogatórios) e desfavoráveis à proteção ambiental. De 96 membros que formavam sua composição originalmente regulada pelo Decreto nº 99.274/90²⁶⁸, houve uma redução para apenas 23 membros, onde apenas Ministros ligados às áreas de desenvolvimento econômico mantiveram suas cadeiras. Com isso, ONGs, que ocupavam 22 assentos no conselho, ficaram com apenas quatro vagas, repercutindo, como consequência imediata, em um autoritarismo decisório e visível retrocesso ambiental pela diminuição de instâncias democráticas participativas compondo sua formação.²⁶⁹

Logo após essa alteração, houve a aprovação da Resolução Conama/MMA nº 500/20²⁷⁰, revogando suas Resoluções nº 303/2002, nº 302/2002 e nº 284/2001, que garantiam a preservação de áreas de restinga e manguezais e de entornos de reservatórios d'água e que disciplinavam o licenciamento ambiental para projetos de irrigação. Também sucedeu a aprovação da queima de resíduos agrotóxicos e de lixo tóxico em fornos usados para a produção de cimento aprovada na 135ª Reunião Ordinária da Plenária do Conama, no dia 28 de setembro de 2020.²⁷¹

Por fim, o ICMBio tem importantes funções, como apresentar e editar normas e padrões de gestão de Unidades de Conservação federais; propor a criação, regularização fundiária e gestão das Unidades de Conservação federais; apoiar a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC); combate a queimadas.

Conforme noticiado pela imprensa, o Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, em abril de 2019, ameaçou instaurar processo disciplinar contra os servidores da entidade. Isso ocasionou uma crise política na Autarquia ambiental, resultando em pedidos de exoneração do presidente do ICMBio e de três dos quatro diretores da entidade. Paralelamente, houve a indicação, como presidente da autarquia, do coronel Homero de Giorge de Cerqueira, e de quatro militares para as diretorias da autarquia.²⁷²

Pouco tempo depois, a consequência da substituição da diretoria, com formação e experiência na área ambiental, por diretores militares, foi o aumento das queimadas na região do Pantanal, o que impulsionou a exoneração do presidente e nomeação de outro

Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.483-de-10-de-setembro-de-2020-276907352>. Acesso em: 29 abr 2021.

²⁶⁸ BRASIL. Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm. Acesso em: 26 abr 2021.

²⁶⁹ BRAGANÇA, Daniele. Governo cumpre plano e esvazia Conama. Associação O Eco. 29 mai 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/governo-cumpre-plano-e-esvazia-conama/>. Acesso em: 26 abr 2021.

²⁷⁰ CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA) /MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). Resolução nº 500, de 19 de outubro de 2020. Declara a revogação das resoluções discriminadas neste ato. Brasília, DF: Diário Oficial da União, [2020]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-conama/mma-n-500-de-19-de-outubro-de-2020-284006009>. Acesso em: 29 abr 2021.

²⁷¹ CONSELHO FEDERAL DE BIOLOGIA – CFBio. Mudanças no Conama e a fragilização da proteção ao meio ambiente. 20 out 2020. Disponível em: <https://cfbio.gov.br/2020/10/20/mudancas-no-conama-e-a-fragilizacao-da-protecao-ao-meio-ambiente/>. Acesso em: 26 abr 2021.

²⁷² CARMO, Samanta do. Militares dominam ICMBio e ampliam crise no órgão. Congresso em foco. 25 abr 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/meio-ambiente/militares-dominam-icmbio-e-ampliam-crise-no-orgao/>. Acesso em: 28 abr 2021.

(coronel da Polícia Militar Fernando Cesar Lorencini)²⁷³, haja vista ter agravado o quadro de devastação numa região constituída como patrimônio nacional nos termos da Constituição.

4. Considerações finais

Na conjuntura das relações entre direito e economia, a introjeção paradoxal que permeia a escassez de recursos e a percepção dos custos dos direitos desembocados na gestão orçamentária sinalizam perigos ao Estado de Direito Ambiental. Há fortes evidências de que a falta de recursos está aliada à falta de interesse e de prioridades, conforme apontado nos casos recentes do Ibama e do ICMBio, e do drama enfrentado pela ANM antes mesmo de criação, durante a existência do DNPM. As limitações financeiras são barreiras que emperram a engrenagem da fiscalização ambiental, cuja consequência, de imediato, é a restrição dos investimentos públicos, tornando frágil a atuação de órgão de controle ambiental.

O impasse dos custos envolvendo a proteção do direito difuso exige uma refinada atuação estratégica do governo, valendo de táticas de planejamento estatal que permitam, de certo modo, amenizar o problema da limitação material orçamentária em prol da efetivação de tais direitos. No entanto, o que se conclui neste trabalho é que o descaso com a gestão ambiental, em muito influenciado por posições políticas e ideologias neoliberais, tem feito do discurso da escassez oportunidade para o sucateamento de órgão importantes de regulação ambiental, trazendo como consequência evidentes retrocessos ecológicos como desastres ambientais, desmatamento e queimadas indiscriminadas.

²⁷³ LEITÃO, Matheus. Presidente do ICMBio é exonerado e se diz “indignado”. Revista Veja. 21 ago 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/matheus-leitao/presidente-do-icmbio-e-exonerado-e-se-diz-indignado/>. Acesso em: 27 abr 2021.



Justiça Ambiental e Conflitos Socioambientais





“REFUGIADOS AMBIENTAIS” EM DECORRÊNCIA DE CAUSA ANTRÓPICA: ROMPIMENTO DE BARRAGENS E O CASO DE BENTO RODRIGUES, MARIANA (MG)

"ENVIRONMENTAL REFUGEES" DUE TO ANTHROPIC CAUSES: DAM BURSTING AND THE CASE OF BENTO RODRIGUES, MARIANA (MG)

Kiwonghi Bizawu²⁷⁴

José Cláudio Junqueira Ribeiro²⁷⁵

Julieth Laís do Carmo Matosinhos Resende²⁷⁶

RESUMO: O deslocamento ambiental por causa antrópica tem sido um tema carecedor de reflexões, tendo em vista o desafio na proteção jurídica de pessoas que são forçadas a migrar devido a interferência humana no meio ambiente. Neste contexto, a presente pesquisa tem como objetivo analisar o tema “refugiados ambientais” em âmbito interno e internacional, tendo como recorte a análise de rompimento de barragens de rejeitos de mineração como a de “Fundão” em Bento Rodrigues, no município de Mariana (MG). A pesquisa busca levantar os desafios relativos a refugiados ambientais, vítimas de ações antrópicas impactando o meio ambiente. O presente estudo foi guiado pela seguinte indagação: como conceituar, categorizar e proteger no âmbito internacional com base em direito internacional tais pessoas forçadas a deixar para trás suas raízes, cultura local, comunidade e sua própria identidade? Considerando o renovado interesse social e jurídico do tema, bem com a necessidade de uma regulamentação jurídica específica e da urgência na implementação de políticas públicas efetivas, pautadas na proteção aos direitos fundamentais e na dignidade humana, o estudo evidencia a pesquisa teórica e descritiva qualitativa assentada em levantamento bibliográfico e doutrinário, partindo de casos concretos, tendo como método o dedutivo.

Palavras-chave: refugiados ambientais; rompimento de barragens de rejeitos; meio ambiente; ações antrópicas; Bento Rodrigues.

²⁷⁴ Pós-doutor pelo IGC/Coimbra-Portugal. Doutor e Mestre em Direito Internacional pela PUC - Minas. Pró-Reitor de Intercâmbio na Escola Superior Dom Helder Câmara. Professor de Direito Internacional Público e Privado na Escola Superior Dom Helder Câmara e do Direito Internacional Ambiental do PPGD. Membro do Núcleo Docente Estruturante (NDE) e do Grupo de Pesquisa Estratégica PanAmazônia da Escola Superior Dom Helder Câmara e professor da Faculdade de Direito Conselheiro Lafaiete – MG (FDCL). E-mail: sebak_07@hotmail.com

²⁷⁵ Doutor em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela UFMG. Professor de Avaliação de Impacto Ambiental, Gestão de Recursos Hídricos e Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos na Escola Superior Dom Helder Câmara. E-mail: jcjunqueira@yahoo.com

²⁷⁶ Doutoranda em Direito Ambiental pela Escola Superior Dom Helder Câmara-MG. Mestre em Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna - MG. Professora na Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete-MG. Advogada. E-mail: juliethmatosinhos@yahoo.com.br

ABSTRACT: Environmental displacement due to anthropic causes has been a topic that has required reflection, given the challenge in the legal protection of people who are forced to migrate due to human interference in the environment. In this context, this research aims to analyze the issue of "environmental refugees" in the domestic and international sphere, focusing on the analysis of the collapse of mining tailings dams such as the "Fundão" in Bento Rodrigues, in the municipality of Mariana, Minas Gerais State. This study was guided by the following question: how to conceptualize, categorize and protect in the international sphere based on international law such people forced to leave behind their roots, local culture, community and their own identity? Considering the renewed social and legal interest in the subject, as well as the need for specific legal regulation and the urgency of implementing effective public policies, based on the protection of fundamental rights and human dignity, the study shows a theoretical and descriptive qualitative research based on a bibliographic and doctrinal survey, starting with concrete cases, using the deductive method.

Keywords: environmental refugees; dam collapse; environment; anthropic actions; Bento Rodrigues.

1. Introdução

As migrações por motivos ambientais não são recentes, sempre existiram na história da humanidade como meio de adaptação do ser humano ao meio em que vive. Ocorre que atualmente, o tema tem-se destacado nas agendas internacionais e despertado importantes reflexões, tendo em vista a importância jurídica e social. Dentro desse contexto, a presente pesquisa tem como objetivo analisar o tema "refugiados ambientais", tendo como recorte a análise de rompimento de barragens, o caso de Fundão ocorrido em Bento Rodrigues, município de Mariana (MG).

Evidenciam-se os desafios com relação a proteção às pessoas que foram forçadas a migrar por causa antrópica e, que de forma repentina foram obrigadas a deixar para trás suas raízes, cultura local, comunidade e sua própria identidade, pautadas na proteção aos direitos fundamentais e na dignidade humana.

Com esse propósito, a pesquisa é dividida em dois momentos. Primeiramente, para delimitar e situar o objeto de estudo serão abordados o tema "refugiados ambientais" e os debates terminológicos e conceituais, bem como a ausência de uma proteção jurídica internacional, o que acaba refletindo em desafios em âmbito interno

Em segundo momento, tendo como recorte o caso acima referido, será possível verificar os desafios com relação à proteção a essas pessoas vítimas de catástrofes naturais, ecológicas ou ambientais, obrigadas a deixar seu habitat e modo de vida. Trata-se de descrever as migrações forçadas vinculadas a significativos impactos ambientais.

Assim, a problemática no presente estudo está pautada nos desafios com relação à proteção específica aos denominados "refugiados ambientais" e como hipótese a necessidade de uma regulamentação jurídica específica e da urgência na implementação de políticas públicas efetivas, que garantam a dignidade humana.

O método utilizado para a realização do trabalho é dedutivo. Os procedimentos técnicos utilizados para coleta de dados têm amparo em uma pesquisa teórica, descritiva qualitativa, baseado em levantamento bibliográfico e doutrinário.

2. Delimitação e situação do objeto de estudo: "Refugiados Ambientais"

O Direito Internacional Público se divide em três vertentes: Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados. Apesar dessa separação, boa parte da doutrina, baseada no pensamento de Cançado Trindade²⁷⁷, entende que há sempre uma convergência entre tais Direitos, uma vez que um se completa ao outro, com o objetivo final de abrangência na proteção dos direitos humanos.

Assim, o Direito Internacional dos Refugiados é ramo do Direito Internacional Público, sendo também convergente com o Direito Internacional dos Direitos Humanos no sentido que refugiados e direitos humanos não se separam, mas sim se completam. Além disso, também há uma convergência com o Direito Internacional Humanitário, pelo fato que o surgimento de muitos refugiados é gerado, principalmente, pelas guerras. Portanto, essa separação que existe é simplesmente didática, pois na prática há nítidas convergências/abrangências entre tais ramificações, o que se deve levar em conta é sempre a promoção e a proteção da pessoa humana.

O Direito Internacional dos Refugiados é o sistema específico de proteção aos direitos humanos dos refugiados, tendo como principais instrumentos a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967²⁷⁸, considerando refugiados qualquer pessoa que temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontram fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.²⁷⁹

Dentro dessa perspectiva, os “refugiados ambientais”, portanto, são refugiados não convencionais por não serem protegidos nas categorias de refúgio determinadas por esse tratado específico, já que o fator ambiental não figurara entre os motivos elencados na Convenção 1951, que estabelece que o status de refugiados será concedido por cinco motivos: raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

Assim, a ausência de uma proteção internacional específica se mostra como o grande desafio acerca do tema, gerando como consequência outras dificuldades com relação a nomenclatura, conceito, estatísticas mundiais e, principalmente, com relação a devida proteção aos direitos humanos e fundamentais.

Nesse contexto, há inúmeros argumentos no sentido de estabelecer que tais pessoas não deveriam ser consideradas como refugiados, mas sim migrantes. Assim, criaram outras expressões, como migrante ambiental, deslocado ambiental, migrante ambientalmente forçado. Essas divergências doutrinárias e conceituais se perduraram por anos e ainda se faz presente, e em que pese alguns avanços com relação ao conceito, até hoje, não há um tratamento específico sobre o tema, dificultando a busca de soluções políticas quando ocorre deslocamentos dos “atingidos” pelos desastres ambientais e a

²⁷⁷ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Tratado de direito internacional dos direitos humanos. Volume III. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

²⁷⁸ ACNUR. Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 05 mai. 2021.

ACNUR. Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf. Acesso em 30 abr. 2021.

²⁷⁹ HATHAWAY, James. The law of refugee status. Toronto: Betterworth, 1991, p.41.

proteção jurídica, ou seja, a tutela jurídica oriunda de textos legais, universalmente reconhecidos.

É imprescindível, frente aos desafios atuais de mobilidades sem precedentes em decorrência ambientais, que a sociedade internacional reconheça a urgente necessidade de criar um aparato jurídico específico em nível global, com conceitos e normas de proteção estabelecidas de forma clara em conformidade com a realidade. Discussões de nomenclatura e conceituais devem ser superadas.

Ocorre que, na prática a política internacional migratória e a política internacional ambiental possuem seus próprios entraves políticos no plano internacional e ao mesmo passo, constata-se que essa solução de estabelecer um tratamento internacional específico para os refugiados ambientais demanda tempo e vontade política.

Assim, procura-se demonstrar que antes da negociação, assinatura, ratificação e entrada em vigor de um tratado sobre a proteção jurídica dos “refugiados ambientais”, o direito internacional já possui instrumentos que, mesmo que não sejam específicos, que podem ser adaptados ou aplicados direta e imediatamente para garantir a proteção para esse grupo de pessoas que se encontram em situações de vulnerabilidade.

Para além do debate terminológico, o presente estudo defende que os “refugiados ambientais” são refugiados não convencionais, pois são refugiados – no sentido etimológico de pessoas que buscam abrigo ou refúgio fora do lugar de sua morada habitual – que não estão previstos na Convenção, e que o direito internacional é capaz de lhes prover proteção jurídica com normas, princípios e costumes existentes e aplicáveis atualmente na ordem jurídica.

Nesse sentido, é preciso que essas questões de nomenclatura, conceitual e principalmente de proteção sejam ampliadas para melhor atender aos direitos humanos em uma perspectiva contemporânea, tendo em vista o princípio da dignidade da pessoa humana.

O argumento central é que, embora atualmente o direito internacional não contemple uma proteção jurídica específica para os “refugiados ambientais” no plano global, é possível estabelecer a partir dele as bases para uma proteção atual e futura para essa categoria de migrantes. No entanto, para que isso não fique apenas no discurso político com baixa eficácia no plano internacional, é preciso de instituições comprometidas e dispostas a flexibilizarem seus mandatos para irem além da proteção de refugiados convencionais, considerando as ameaças que pesam sobre seres humanos em situação de vulnerabilidade e vítimas, na maioria das vezes, de ações antrópicas irreversíveis.

Dentro dessa perspectiva, tem sido muito comum nos fóruns internacionais o uso da terminologia “refugiado ambiental”, como uma estratégia para se ampliar o conceito na busca pela inclusão das causas ambientais entre os motivos estabelecidos pela Convenção ou se criar um novo regime internacional específico.

Nesse sentido, é preciso estabelecer uma governança migratória ambiental global que seja capaz de congrega normas, princípios, costumes, atores e instituições existentes e, também, de criar um espaço político e jurídico internacional para tratarem exclusivamente das demandas específicas dos “refugiados ambientais” no mundo.

Embora nenhum ramo do direito internacional atualmente possua proteção específica para os “refugiados ambientais”, é possível identificar normas gerais e normas específicas ou para migrantes ou para pessoas em situação de vulnerabilidade capazes de serem utilizadas para conferir respaldo jurídico aos “refugiados ambientais”, particularmente no Direito Internacional dos Direitos Humanos, no Direito Internacional

Humanitário, no Direito Internacional dos Refugiados, no Direito Internacional das Migrações, no Direito Internacional do Meio Ambiente, no Direito das Mudanças Climáticas e no Direito dos Desastres Ambientais.

Historicamente, o termo “refugiado ambiental” foi cunhado pela primeira vez em 1970 por Lester Brown, mas foi em 1985 que a expressão ficou altamente conhecida por meio da publicação de um *paper* do professor Essam El-Hinnawi, do *Egyptian National Research Center*, no Cairo. Neste mesmo ano, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e o Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados (ACNUR) definiram os refugiados ambientais como pessoas que foram obrigadas a abandonar temporária ou definitivamente a zona tradicional onde vivem, devido ao visível declínio do ambiente (por razões naturais ou humanas), perturbando a sua existência e/ou a qualidade da mesma de tal maneira que a subsistência dessas pessoas entra em perigo.²⁸⁰

Refugiados ambientais são pessoas ambientalmente forçadas a abandonarem seus habitats, interna ou internacionalmente, temporária ou permanentemente, por causas de início rápido ou lentamente de impactos ambientais de ordem natural ou antrópica. Portanto, os eventos que causam esse fenômeno podem ocorrer rapidamente e de forma inesperado, como maremotos, terremotos, tsunamis, vulcões, tufões, entre outros, ou lentamente como a desertificação, secas e processo erosivos do solo. Podem ocorrer por causas naturais, devido a ciclos ecológicos ou ciclos geofísicos da Terra, ou ainda antrópicos, antropogênicos, ou seja, de causas em que a interferência humana no meio ambiente é determinante para que ocasione a migração forçada.²⁸¹

O cumprimento das obrigações internacionais de proteção requer o concurso dos órgãos internos dos Estados, que são efetivamente chamados a aplicar as normas internacionais. Estas últimas se aplicam sobretudo no âmbito do ordenamento jurídico interno dos Estados, não mais portanto se justificando que, no presente domínio de proteção, o direito internacional e o direito interno continuem sendo abordados de forma estática e compartimentalizada, como foram outrora. Da adoção e aperfeiçoamento das medidas nacionais eficazes de implementação depende hoje em grande parte - estamos convencidos - a evolução própria proteção internacional dos direitos humanos. Cumpre abordar a temática dos direitos humanos tomando as normas relevantes do direito internacional e do direito constitucional em conjunto, conformando um todo harmônico, e não mais contrapondo-as como no passado.²⁸²

No Brasil, a proteção jurídica aos refugiados ocorre através da Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997, que demonstra o compromisso com os direitos humanos dos refugiados assumidos internacionalmente pelo Brasil, estabelecendo mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, definindo critérios para a

²⁸⁰ PEREIRA, Luciana Diniz Durães. O direito internacional dos refugiados: análise crítica do conceito de “refugiado ambiental”. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

RAMOS, Érika Pires. Refugiados ambientais: em busca pelo reconhecimento internacional. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da USP, 2011, 150 f. São Paulo: 2011. JUBILUT, Liliانا Lyra; ...[et al.].organizadores; Amanda Allgayer ...[et al.]. Refugiados Ambientais. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

²⁸¹ CLARO, Carolina de Abreu Batista. A proteção dos “refugiados ambientais” no direito internacional. Tese (Doutorado em Direito Internacional). 2015. 328 f. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo (USP).

²⁸² CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Tratado de direito internacional dos direitos humanos. Volume III. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003, p.41.

concessão de refugiados no país, além de criar o Conselho Nacional dos Refugiados (CONARE).

A Lei de Refugiados representa uma conquista social e jurídica, através de um processo histórico envolvendo diversos atores sociais na busca pela proteção desse conjunto de pessoas no direito brasileiro. A legislação brasileira em diálogo com o conceito ampliado de refugiados da Declaração de Cartagena de 1984, não há qualquer menção de proteção específica aos refugiados ambientais.²⁸³

Acompanhando as diretrizes internacionais de proteção aos direitos humanos, recentemente, o Brasil aprovou a nova Lei de Migração, Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017, que substitui o antigo Estatuto do Estrangeiro, estabelecendo um viés mais humanitário.²⁸⁴

Em que pese os avanços no Brasil com relação à proteção legal aos refúgiados e migrantes, até então, não há, também, em âmbito interno uma proteção específica aos denominados “refugiados ambientais”, demonstrando o quanto o tema requer importantes reflexões.

Os principais dilemas ambientais demonstram a gravidade dos riscos e a necessidade de reforçar a ação internacional no domínio da proteção do meio ambiente. Chegou-se ao consenso de que somente é possível implementar o desenvolvimento sustentável estabelecendo-se uma ampla aliança entre pessoas, governos, a sociedade civil e o setor privado para que, agindo de maneira conjunta, possam promover um futuro socialmente equilibrado para as gerações presente e futuras. Nesse sentido, as gerações presentes devem buscar o seu bem-estar através do crescimento econômico e social, mas sem comprometer os recursos naturais fundamentais para a qualidade de vida das gerações subsequentes.²⁸⁵

Dentro dessa perspectiva e diante dos desafios impostos, faz-se necessário uma releitura do tema refugiados ambientais à luz direito internacional contemporâneo que se estrutura na busca pela efetiva proteção aos direitos humanos.

Assim, torna-se imprescindível aplicar às pessoas ambientalmente forçadas a migrar a proteção decorrente do Direito Internacional dos Refugiados, considerando refugiados as pessoas que se encontram em situação de refúgio, deixando seu país de origem em razão de perseguições e violências iminentes por motivos religiosos, étnicos, de raça, crença, ideologia ou, até mesmo, por desastres naturais.

3. Deslocamento ambiental no Brasil: o caso de Bento Rodrigues, Mariana (MG)

A atividade de mineração no Estado de Minas Gerais tem significativa importância histórica e econômica, inclusive pela formação do próprio estado que incorpora a atividade no seu nome. Se inicialmente os ciclos foram relativos ao ouro e diamante, com técnicas rudimentares, a partir do século XX, iniciou-se o ciclo do minério de ferro que ainda se destaca até os dias atuais, com produção acelerada.

Considerando que em Minas Gerais, a maior parte da atividade minerária é a céu aberto, os potenciais impactos ambientais são significativos, principalmente pela

²⁸³ JUBILUT, Liliana Lyra. O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, 2007.

²⁸⁴ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de direito internacional público. 11.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

²⁸⁵ SILVA, Romeu Faria Thomé da. Manual de Direito Ambiental. 10. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2020.

supressão da vegetação e modificação do uso do solo. Além disso, trata-se de atividade com grande geração de rejeitos, principalmente no beneficiamento do minério de ferro.

Em Minas Gerais, a técnica de beneficiamento que ainda vem sendo utilizada para a obtenção do concentrado de ferro é a flotação, processo com uso de grande quantidade de água, gerando volumes enormes de rejeitos, que são dispostos em barragens.

As atividades relacionadas à produção mineral geram um volume significativo de massa do minério que é rejeitada nos processos de lavra e beneficiamento. A crescente geração de rejeitos tem conduzido a um aumento significativo das estruturas armazenadoras, fazendo com que, atualmente, as barragens de rejeitos encontrem-se entre as importantes obras da mineração. Concomitantemente ao aumento das dimensões dessas barragens, os vários acidentes ocorridos com as mesmas despertam a atenção da comunidade técnico-científica e de autoridades governamentais para a questão de segurança destas obras.²⁸⁶

Em Minas Gerais há centenas de barragens de rejeitos de mineração, sendo que o último inventário de resíduos de mineração disponível é do ano 2018, com dados de 2017, que aponta que nesse ano foram geradas cerca de 300 milhões de toneladas de rejeitos²⁸⁷.

Essas barragens se tornam mais suscetíveis a rompimentos quando são ampliadas com a técnica de montante, largamente utilizada nas barragens de mineração em Minas Gerais, porque o método construtivo é mais rápido e barato. “No que concerne ao método de montante, as principais vantagens são menor volume de material, mais rapidez na construção pela facilidade no método construtivo e custos mais baixos. A maior desvantagem é a baixa segurança”²⁸⁸.

O registro do histórico de rompimentos de barragens de rejeitos de mineração em Minas Gerais remonta 1986 com o rompimento na mina de Fernandinho no município de Itabirito. Em 2001, foi a vez do rompimento da barragem de rejeitos da Mineração Rio Verde no distrito de São Sebastião de Águas Claras em Nova Lima. Em 2006, o rompimento da barragem de rejeitos da Mineração Rio Pomba Cataguases, em Mirai. Em 2014, o rompimento das barragens B1, B2 e B3 da Mineração Herculano em Itabirito.

Esses desastres causaram mortes, danos ambientais e prejuízos socioeconômicos, ocasionando o questionamento da responsabilidade civil do estado, exigindo das autoridades mais rigor no licenciamento e fiscalização dessas obras. Foi nesse período que foi editada a maioria da regulamentação mineral e ambiental para as barragens de rejeitos de mineração.

Todavia, não foi suficiente, em 05 de novembro de 2015, por volta das 16h houve o rompimento da Barragem de Fundão da Mineradora Samarco, despejando cerca de 55 milhões de metros cúbicos de rejeitos em uma onda mecânica que varreu do mapa o distrito de Bento Rodrigues no município de Mariana. Os rejeitos continuaram avançando causando danos em outros distritos como Gesteira e Paracatu de Baixo, até

²⁸⁶ SOARES, Lindolfo. Barragem de Rejeitos. Livro Tratamento de Minérios, São Paulo: CETEM, 5ª Ed. Capítulo 19, p. 831–896.

²⁸⁷ FEAM – Fundação Estadual de Meio Ambiente. Inventário Estadual de Resíduos da Mineração. FEAM, 2018

²⁸⁸ DOS SANTOS FILHO apud RIBEIRO et ali. Acidentes com Barragens de Rejeitos da Mineração e o Princípio da Prevenção. Rio de Janeiro: Lumen Juris 2 Tiragem, 2019.

serem parcialmente contidos pela barragem da Pequena Central Hidrelétrica (PCH) Risoleta Neves, também conhecida como Candonga, localizada entre os municípios de Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado (MG).

Ainda, que parcialmente contida, a onda de rejeitos avançou por toda bacia do rio Doce, interrompendo sistemas de abastecimento de água e atividades ribeirinhas como a pesca, passando pelo Estado do Espírito Santo até atingir o Oceano Atlântico, poluindo suas águas.

Esse desastre foi considerado o maior desastre ambiental ocorrido no país, com 19 mortes e uma devastação ambiental jamais vista. Além disso, a constatação de um distrito completamente destruído, sem chances de sua recuperação: Bento Rodrigues.

Em outros rompimentos, como no da barragem de Fundão, muitos danos foram ou estão sendo recuperados para as pessoas voltarem ao seu habitat. Não para os moradores de Bento Rodrigues! Seus moradores realmente se tornaram “refugiados ambientais” sem para onde ir, dispersos em hotéis, apartamentos e casas alugadas, com a promessa de uma Nova Bento Rodrigues, a Terra prometida como na diáspora dos judeus.

Passados mais de cinco anos, a Nova Bento Rodrigues ainda em obras, pode se observar na comunidade da Bento Rodrigues destruída, o esgarçamento do tecido social de uma população, que se assemelha à realidade da população de refugiados, dispersa em vários locais, com a perda de identidade de uma comunidade, hábitos e costumes, pela situação provisória em que seus componentes são obrigados a viver por anos, até conseguirem se reassentarem para tentar uma nova vida longe do seu habitat.

Tal qual os refugiados de guerras no Oriente Médio e na África, espremidos na Ilha de Lampedusa na Itália ou nos acampamentos em Calais na França, na boca do Eurotúnel, à espera de uma chance de vida nova na Comunidade Europeia, os refugiados de Bento Rodrigues também aguardam ter um lar para tentarem reconstruírem suas vidas, drasticamente destruídas pela negligência humana.

Assim, verifica-se a urgência na implementação de políticas públicas efetivas, pautadas na proteção aos direitos fundamentais e na dignidade humana para as populações que vivem em zonas de inundação de barragens de rejeitos de mineração, denominadas Zonas de Auto Salvamento (ZAS).

Após o desastre da barragem de Fundão, a mobilização social de várias comunidades que vivem em ZAS, juntamente ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais, resultou na elaboração de proposta de Projeto de Lei (PL), enviada em fevereiro de 2016 à Assembleia Legislativa (AL) com propósitos de prover maior segurança para essas comunidades, entre os quais, a proibição de alteamentos de barragens a montante.

Os sucessivos trâmites na AL desse PL de origem popular, de n.º 3.676/16, com mais de 60 mil assinaturas, alcunhado de “Mar de Lama Nunca Mais”, ironicamente somente resultou em aprovação depois de novo mar de lama ocorrido pelo rompimento da barragem do Córrego do Feijão da Mineradora Vale, em Brumadinho, MG, em 25 de janeiro de 2019, face à grande pressão popular no início da nova legislatura, empossada em 1º de fevereiro de 2019.

Em tempo recorde, a Lei nº 23.291, que institui a política estadual de segurança de barragens foi sancionada em 25 de fevereiro de 2019 com avanços em prol das comunidades a jusante dessas estruturas. Todavia, os potenciais e efetivos desabrigados, que se tornam verdadeiros “refugiados ambientais” por perderem tudo, ou pelo pânico de perderem, continuam errantes à mercê de negociações da vontade empresarial.

4. Considerações finais

Corroborou-se, através do presente trabalho, que a tutela jurídica dos refugiados ambientais é uma imperatividade que interpela, em primeiro lugar, a comunidade internacional para definir o status de pessoas deslocadas internamente e que necessitam de proteção tanto no âmbito nacional como internacional, justificando, para tanto, a importância de uma governança global sobre o assunto.

Os desastres ambientais têm levado milhões de pessoas a abandonarem seus locais habituais de convivência social em busca de proteção e de sobrevivência. Os números dessas vítimas ambientais não param de crescer. Daí a necessidade de implementar instrumentos jurídicos eficazes para assegurar o seu reconhecimento e sua proteção na elaboração de textos jurídicos com base no respeito aos direitos humanos, direito internacional, direito comunitário, sem olvidar as particularidades regionais e locais dos refugiados ambientais, apesar de o não reconhecimento dos deslocados internos pelo direito positivo.

Procurou-se, diante da complexidade da realidade que envolve a questão de deslocados internos, destacar os desafios que se impõem à proteção de todos os refugiados ambientais na busca de uma proteção internacional com a proposta de criar uma Convenção Internacional sobre os direitos dos deslocados ambientais e a emergência de uma nova categoria de refugiados aos quais será assegurada uma proteção jurídica.

Reconhecendo o caráter integratório entre ser humano e meio ambiente, importou destacar, ainda, no presente trabalho, os desastres ambientais ocorridos no Brasil, especificamente, no Município de Mariana, em Bento Rodrigues e Brumadinho, acarretando deslocamento, ou melhor, fuga de pessoas devido às catástrofes ambientais com o rompimento de barragem de Fundão.

A aplicação dos direitos humanos em sentido amplo configura a possibilidade de uma releitura da proteção aos “refugiados ambientais” através de uma ampliação do conceito de refugiados, levando em consideração novos fatores de deslocamento no contexto atual.

Nesse sentido, a solução contemporânea para os desafios que permeiam a proteção dos direitos humanos deve ser plural, onde várias fontes convivem, sem que uma exclua a outra, no sentido de dialogar para alcançar uma proteção efetiva aos direitos da pessoa humana.

A situação dos refugiados ambientais requer uma verdadeira tomada de consciência pela comunidade internacional sobre os impactos da degradação ambiental sobre os seres humanos, sobretudo, quando são obrigados a deixarem seus lugares de vida.

Esperam-se reflexões sobre estratégias de adoção de normas efetivas para tutelar os direitos dos “refugiados” ambientais em âmbito internacional, regional e interna.



A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO POSSÍVEL MEIO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

RESTAURANT JUSTICE AS A POSSIBLE MEANS OF RESOLVING SOCIO-
ENVIRONMENTAL CONFLICTS

Julifrancis Carvalho Gontijo²⁸⁹

Yollanda Farnezes Soares²⁹⁰

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo apresentar a Justiça Restaurativa como forma de solução de conflitos socioambientais, notadamente, na esfera de responsabilização penal. O artigo trabalha as vantagens e a possibilidade das abordagens restaurativas no direito penal ambiental, apresentando esse sistema em substituição ao modelo criminal tradicional. Dessa maneira, é estudado como o modelo restaurativo pode articular as necessidades e os interesses das partes, principalmente, demonstrando a importância da participação da classe afetada nas etapas procedimentais. É trabalhado também a maneira com que a justiça restaurativa se relaciona com o conceito de justiça ambiental e como ela pode significar um mecanismo importante para enfraquecer a injustiça ambiental enfrentada pelo país. A abordagem escolhida se refere ao método dedutivo, utilizando-se pesquisas bibliográficas e normativas acerca do tema e analisando as principais discussões sobre a justiça restaurativa ambiental. Assim, o artigo se preocupa em demonstrar como é possível que as práticas restaurativas dialoguem com o direito ambiental e como elas podem significar um importante meio de justiça ambiental.

Palavras-chave: conflitos socioambientais; justiça restaurativa; justiça ambiental; direito penal ambiental; crimes ambientais.

ABSTRACT: This paper aims to present Restorative Justice as a way of solving socio-environmental conflicts, notably in the sphere of criminal liability. The article deals with the advantages and the possibility of restorative approaches in environmental criminal law, presenting this system in substitution to the traditional criminal model. In this way, it is studied how the restorative model can work with the needs and interests of the parties, mainly, demonstrating the importance of the participation of the affected class in the procedural steps. It also addresses the way in which restorative justice is related to the concept of environmental justice and how it can mean an important mechanism to weaken the environmental injustice faced by the country. The chosen approach refers to the deductive method, using bibliographic and normative research on the topic and analyzing the main discussions on environmental restorative justice. Thus, the article is concerned with demonstrating how it is possible for restorative practices to

²⁸⁹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto. Email: julifrancis.gontijo@aluno.ufop.edu.br.

²⁹⁰ Mestra em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP. Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Faculdade Futura, ICETEC. Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP. Professora da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC-Minas. Advogada – OAB/MG. Email: yfarnezes@hotmail.com

dialogue with environmental law and how they can mean an important means of environmental justice.

Keywords: socio-environmental conflicts; restorative justice; environmental justice; environmental criminal law; environmental crimes.

1. Introdução

O presente artigo busca analisar o modelo de Justiça Restaurativa como forma de alcançar a Justiça Ambiental e de resolução dos conflitos de natureza socioambientais, principalmente, conflitos associados à justiça criminal. Dessa forma, o estudo mostra que o sistema penal tradicional apresenta inúmeras falhas, quando se diz respeito à área ambiental e defende a necessidade de formular um modelo atual que reconheça as necessidades dos afetados - vítima, ofensor e comunidade - e que trabalhe a criminalidade de maneira diferente. Assim, a Justiça Restaurativa estabelece-se como um mecanismo de repensar o processo legal tradicional e examinar as necessidades que não estavam sendo atendidas por ele. O modelo restaurativo, nesse sentido, busca entender e reconhecer as necessidades dos envolvidos e utilizá-las na resolução dos litígios.

Com isso, a pesquisa reconhece a aplicação da Justiça Restaurativa nos delitos ambientais, a fim de encontrar soluções mais efetivas aos que sofreram o dano mais de perto, e soluções que visem à reparação ambiental integral e eficaz. Sendo assim, são analisadas sob a ótica jurídica e sociológica, as características, os conceitos e as vantagens desse modelo, demonstrando o grande papel das partes na solução do conflito. Através do paradigma restaurativo, é dada às partes a autonomia suficiente para chegarem em uma solução mais equilibrada.

Além disso, para a compreensão do texto, entendem-se necessárias discussões a respeito dos conceitos de conflitos socioambientais e de justiça ambiental, sendo demonstrada a forma com que estas definições podem e devem se relacionar com o modelo restaurativo.

Compreende-se que os conflitos socioambientais tendem a alcançar e impactar os indivíduos e as comunidades de maneiras diversas, tendo a população mais vulnerável econômica e socialmente que enfrentar maior carga dos prejuízos ambientais decorrentes dos conflitos. Nesse sentido, verifica-se que essa repartição desigual do ônus socioambiental não é tratada no direito atual. Dessa forma, a justiça restaurativa se mostra como um modelo possível para reconhecer a desigualdade e a diversidade das vítimas afetadas, que passam a serem ouvidas e consideradas pelo sistema.

Por fim, para a construção do presente trabalho, as investigações serão baseadas nas compreensões de Justiça Restaurativa trazidas pelas ciências criminais, principalmente, o conceito apresentado pelo autor Howard Zehr²⁹¹, partindo da ideia de sistema restaurativo paralelo ao sistema penal. Ademais, utilizou-se o levantamento bibliográfico sobre justiça ambiental e direito penal ambiental, compatibilizando com as ideias restaurativas e se concentrando na importância das vítimas no processo de resolução de conflitos socioambientais.

2. Conflitos socioambientais: pequenas considerações

²⁹¹ ZEHR, HOWARD. Justiça Restaurativa, Teoria e Prática. Editora Palas Athenas, 3ª edição, março de 2020.

Ao longo dos últimos anos, os recursos naturais tornaram-se objetos principais de disputas e conflitos, por parte da população. A maneira de utilizar e gerir o ambiente vem sendo pauta de grandes discussões políticas, acadêmicas e sociais. Com isso, os conflitos socioambientais vêm sendo entendidos como uma situação em que a gerência desses recursos produz um confronto entre ideias e entre interesses diversamente opostos. Dessa forma:

Pode-se dizer que os conflitos ambientais surgem das diferentes práticas de apropriação técnica, social e cultural do mundo material e que a base cognitiva para os discursos e as ações dos sujeitos neles envolvidos configura-se de acordo com suas visões sobre a utilização do espaço²⁹².

Assim, os conflitos socioambientais decorrem dessa incompatibilidade de interesses na exploração e na utilização do meio ambiente.

O que se percebe é que os conflitos socioambientais apontam para um desequilíbrio social, em que parte da sociedade assume ônus socioambiental diferente. Isso significa dizer que os conflitos ambientais se relacionam com a justiça ambiental na medida em que não há uma igualdade de força entre os agentes e a atividade realizada por um impacta diretamente a qualidade de vida do outro. Essa desigualdade entre os polos é um ponto central que pode ser superado pelo processo restaurativo, como veremos ao final do trabalho. Desse modo, os conflitos socioambientais se mostram desproporcionais no sentido em que a parte mais vulnerável da população além de não conseguir participar das tomadas de decisões acerca do meio ambiente, também não é beneficiada pelo desenvolvimento econômico trazido por seus danos.

Nesse contexto, o Direito deve reconhecer essas peculiaridades compreendidas nos conflitos socioambientais, extraindo a melhor solução para todos os envolvidos²⁹³.

Ainda sobre o tema, nota-se que esse embate traz aos conflitos dimensões políticas, sociais e jurídicas²⁹⁴, onde grupos opostos se relacionam trazendo toda sua carga ética e cultural ao confronto. Em razão de toda a diversidade entre as comunidades, demonstra-se a importância da participação das partes na resolução dos conflitos, logo, elas devem ser incentivadas a reconhecer seus interesses e se empenharem para conquistá-los.

É importante ressaltar que a política ambiental atual e as normas de defesa do patrimônio ecológico se limitam em estabelecer penas, multas e punição aos agentes, sem considerar os pontos de vista dos povos envolvidos. Desse modo, é fundamental na resolução dos conflitos entender o contexto em que a parte afetada está inserida e buscar, a partir daí, soluções mais efetivas para todos.

2.1 O modelo restaurativo como ferramenta do Direito Penal Ambiental

²⁹² ALVES, Stevam Gabriel. LAURENTINO, Solange. Injustiças e conflitos socioambientais: o que são e como surgem? Stevam Gabriel Alves E Solange Laurentino dos Santos, Revista Gest. Sust. Ambient. Florianópolis, 2017, pág. 04.

²⁹³ MARTINS, Natália Luiza Martins e CARMO, Valdemar Moura. Mediação de conflitos socioambientais: uma alternativa à efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol. VI, n° 2, 2015.

²⁹⁴ BRITO, Maria Chaves. FARIAS, Rosana Torrinha Silva. BRITO, Daímio Chaves. DIAS, Gabriel Augusto de Castro. Conflitos socioambientais no século XXI. Dagunete Maria Chaves Brito, Cecília Maria Chaves Brito Bastos, Rosana Torrinha Silva de Farias, Daímio Chaves Brito e Gabriel Augusto de Castro Dias. PRACS: Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP Macapá, 2011.

A Justiça Restaurativa, conforme grande parte da literatura vigente, como Rafaella Pallomolla²⁹⁵ e Daniel Silva Achutti²⁹⁶, possui um conceito aberto e não específico. Diferentes autores conceituam esse modelo de maneira diversa, contudo, há elementos incontroversos e centrais, como o empoderamento e o reconhecimento das necessidades das partes. Para o autor Howard Zehr, a Justiça Restaurativa:

É uma abordagem que visa promover justiça e que envolve, tanto quanto possível, todos aqueles que têm interesse numa ofensa ou dano específico, num processo que coletivamente identifica e trata os danos, necessidades e obrigações decorrentes da ofensa.²⁹⁷

Nesse sentido, a Justiça Restaurativa visa o envolvimento de todos os interessados que, coletivamente, identificam e tratam os danos, às necessidades e as obrigações decorrentes dos delitos, se preocupando mais com as necessidades das partes envolvidas no delito - vítimas, ofensor e comunidade - do que a punição em si do agente.

O modelo restaurativo diferente do modelo tradicional de criminalização incentiva as partes a identificarem seus próprios interesses, os quais não são atendidos adequadamente pelo sistema de justiça criminal²⁹⁸. O crime ambiental, assim como os crimes em geral, é visto como um ato cometido meramente contra o Estado, excluindo a vítima e os afetados de todas as etapas processuais da ação, inclusive da decisão final. Assim, para a justiça atual tradicional, os conflitos criminais ambientais representam puramente uma violação às leis penais vigentes, o que faz o sistema ignorar as pessoas atingidas e todas as questões éticas e sociais envolvidas²⁹⁹. O sistema de justiça atual simplifica a realidade, ocultando as partes e tratando diferentes conflitos de maneira igual. Isso significa dizer que o modelo restaurativo pode proporcionar aos envolvidos uma solução que reconheça suas especificidades e que trate de modo mais específico e adequado às demandas éticas, culturais e sociais que extrapolam o conflito.

Camila Mabel Kuhn, ao discutir o tema, esclarece que nos conflitos socioambientais as vítimas diretas acabam se tornando vítimas indiretas, sem qualquer participação das decisões que impactam diretamente suas vidas. Em suas palavras:

As vítimas acabam não sendo apenas vítimas diretas deste conflito, mas também vítimas indiretas, já que a desinformação, ou ainda, a anulação da participação social de parcela da população, que desconhece seu papel nos processos de tomada de decisão e seu protagonismo em relação aos seus direitos em ter direitos.³⁰⁰

Assim, grande parte da literatura restaurativa acredita que a resposta do direito penal atual tradicional é falha, uma vez que é direcionada apenas em eliminar o conflito,

²⁹⁵ PALLAMOLLA, Raffaella da Porciuncula, 1982- Justiça restaurativa: da teoria à prática / Raffaella da Porciuncula Pallamolla 1.ed. - São Paulo: IBCCRIM, 2009.

²⁹⁶ ACHUTTI, Daniel Silva. Justiça restaurativa e abolicionismo penal. São Paulo, Saraiva, 2014.

²⁹⁷ ZEHR, HOWARD. Justiça Restaurativa, Teoria e Prática. Editora Palas Athenas, 3ª edição, março de 2020.

²⁹⁸ ZEHR, HOWARD. Justiça Restaurativa, Teoria e Prática/ Howard Zehr Editora Palas Athenas, 3ª edição, março de 2020.

²⁹⁹ ROSAS, Patrícia Manente Melhem, Justiça Criminal restaurativa e Empoderamento no Brasil: experiências, possibilidades e limites. Patricia Manente Melhem Rosas. Ponta Grossa, 2019.

³⁰⁰ KUHN, Camila Mabel. Justiça Ambiental e Justiça Restaurativa: por uma prática não-opressiva. 2018. 128 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

sem tratá-lo ou se preocupar com as necessidades das partes. Entende-se que a aplicação de uma justiça que dará mais relevância a uma tentativa de restabelecer o *status quo ante*, restaurando o meio ambiente e atender aos interesses dos afetados será muito mais eficaz que um modelo em que a aplicação da pena em si é grande prioridade.

Destaca-se, nessa mesma perspectiva, a incontestável característica acerca das práticas restaurativas: o empoderamento. A possibilidade de falar, de formular soluções e de firmar acordos conforme a lesão enfrentada representa o grande avanço desse sistema. Reconhece-se que cada atingido é afetado de maneira diferente, possuindo, assim, necessidades diversas que serão analisadas durante o procedimento. Segundo entendimentos de Gláucia Foley³⁰¹ o empoderamento das vítimas trazido pelos meios alternativos de soluções de conflito representa e incentiva uma capacidade de autogestão, de desenvolvimento relacional e de alteridade, significando a capacidade dos cidadãos em tomar decisões em relação às suas necessidades.

Do ponto de vista socioambiental, assegurar a participação das partes na solução dos conflitos revela um ganho imensurável, visto que devido à vulnerabilidade e informalidade em que muitas vítimas vivem, vários direitos e necessidades não são reconhecidos. Além disso, nos conflitos ambientais, é importante observar sua dimensão comunitária. O empoderamento comunitário é entendido como a capacidade de os envolvidos se auto identificarem como um sujeito de direito coletivo, desenvolverem ações para atingir seus objetivos, apontarem seus interesses e se expressarem na medida em que se sentiram lesados.

Todo esse empoderamento oferecido pela justiça restaurativa confere às partes maior protagonismo, “mas sem abrir mão de suas responsabilidades, ainda mais no que toca à esfera criminal”³⁰².

Desse modo, outro grande foco da justiça restaurativa é a responsabilização do ofensor. Em razão do risco de uma condenação rigorosa, o sistema de justiça criminal desestimula o ofensor a reconhecer sua responsabilização, se preocupando muito com a aplicação penal em si³⁰³. Camila Kuhn afirma:

A denúncia e seus requisitos legais, a nosso ver, geram um sistema de enfrentamento adversarial no qual o conflito que, poderia ser utilizado para a educação e responsabilização destes entes no sentido da não-repetição (...), proporciona apenas um campo no qual o único intuito é provar sua inocência, ou ao menos, isentar-se das consequências da responsabilização penal.³⁰⁴

Nessa compreensão, Zehr conclui que a verdadeira responsabilização não significa uma punição mais severa, mas oferecer ao agente a oportunidade de compreender as consequências e impactos de seus atos. Esse aspecto da justiça restaurativa também significaria um grande avanço na seara de crimes ambientais, a qual a reincidência está cada vez mais frequente no país.

³⁰¹ FOLEY, Gláucia Falsarella. Justiça Comunitária por uma justiça da emancipação. Belo Horizonte. Fórum, 2000.

³⁰² ROSAS, Patrícia Manente Melhem, Justiça Criminal restaurativa e Empoderamento no Brasil: experiências, possibilidades e limites. Patricia Manente Melhem Rosas. Ponta Grossa, 2019, pág. 136.

³⁰³ ZEHR, HOWARD. Justiça Restaurativa, Teoria e Prática. Editora Palas Athenas, 3ª edição, março de 2020.

³⁰⁴ KUHN, Camila Mabel. Justiça Ambiental e Justiça Restaurativa: por uma prática não-opressiva. 2018. 128 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

Assim, a Justiça Restaurativa como uma solução que permite entender as necessidades das vítimas e reconhecer o problema além da resposta penal prevista é de extrema relevância ao Direito Ambiental.

2.2 Justiça restaurativa como mecanismo de combate à injustiça socioambiental do país

O conceito de justiça ambiental surgiu nos Estados Unidos através de movimento social contra o racismo ambiental que é entendido como “injustiças sociais e ambientais que recaem de forma desproporcional sobre etnias vulnerabilizadas”³⁰⁵. Logo, as comunidades mais carentes do ponto de vista social e econômico sofriam de forma desproporcional as consequências da exploração e degradação ambiental. Dessa maneira, podemos entender por justiça ambiental como:

O conjunto de princípios que asseguram que nenhum grupo de pessoas, sejam grupos étnicos, raciais ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de políticas e programas federais, estaduais e locais, bem como resultantes da ausência ou omissão de tais políticas. Complementarmente, entende-se por ‘Injustiça Ambiental’ o mecanismo pelo qual sociedades desiguais destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, grupos raciais discriminados, populações marginalizadas e mais vulneráveis.³⁰⁶

A injustiça ambiental no Brasil é fruto de um contexto de forte desigualdade social que acaba permitindo que grandes empresas se escusem da gestão e da proteção do meio ambiente e lucram com a imposição de risco ambiental às comunidades mais vulneráveis. Hoje, no país, o Direito Ambiental não traz soluções capazes de combater a desigualdade socioambiental, pois apresenta sanções puramente punitivas, em que as grandes empresas se esquivam das sentenças ou dos processos judiciais sem grandes esforços. Trabalhar a justiça ambiental, ou melhor, a injustiça ambiental, requer um espaço de reconhecimento e de empoderamento. Retirar das vítimas o direito ao diálogo ou a participação na solução do problema que lhe afetam é revitima-las e ignorar suas vulnerabilidades.

Nesse sentido, a prática restaurativa se aproxima da justiça ambiental, pois representa uma lógica de diálogo, de empoderamento e de consciência ecológica. A justiça restaurativa busca reconhecer as vulnerabilidades envolvidas e tratar o problema além dos aspectos jurídicos, sanando também suas questões sociais. É imprescindível que se reconheça que “o conflito envolve injustiças que devem ser enfrentadas”³⁰⁷.

Fazendo um paralelo ao Direito Constitucional, podemos entender a justiça restaurativa com uma nova forma de se perceber a igualdade. Isso porque com o novo Estado Democrático de Direito, a igualdade assumiu um novo aspecto, de

³⁰⁵ HERCULANO, Selene. O Clamor por Justiça Ambiental e Contra o Racismo Ambiental. Selene Herculano. Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente - v.3, n.1, Artigo 2, jan/abril 2008.

³⁰⁶ HERCULANO, Selene. O Clamor por Justiça Ambiental e Contra o Racismo Ambiental. Selene Herculano. Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente - v.3, n.1, Artigo 2, jan/abril 2008, pág. 02.

³⁰⁷ ZEHR, HOWARD. Justiça Restaurativa, Teoria e Prática. Editora Palas Athenas, 3ª edição, março de 2020, pág.107.

reconhecimento da diversidade³⁰⁸. Enxergar a igualdade na dimensão de diversidade é tentar reconhecer que “os afetados pelas decisões que devem definir não apenas as políticas, mas, antes disso, inclusive, definir as linhas decisórias que serão parâmetro para aquelas³⁰⁹. Assim como o Direito Constitucional vem tentando avançar a fim de buscar soluções mais democráticas e iguais, a Justiça Restaurativa como forma de responsabilização penal, procura reestruturar o modelo de justiça com a intenção de reconhecer a diversidade e pluralidade encontradas no conflito.

2.3 Como a justiça restaurativa dialoga com os conflitos socioambientais e com a justiça ambiental

Pelo exposto, a Justiça Restaurativa é um meio de solução de conflitos que busca principalmente o reconhecimento e a responsabilização. Diferente do modelo tradicional de justiça, as práticas restaurativas buscam reestruturar a maneira com que a degradação ambiental impacta a sociedade. Restaurar não significa apenas reparar o dano ambiental causado, mas identificar as necessidades e possibilitar espaços de diálogo entre os envolvidos³¹⁰.

Compreender o modelo restaurativo como ferramenta de resolução de conflitos socioambientais com todos seus conceitos e fundamentos não é tarefa fácil. Inicialmente, é preciso entender que a Justiça Restaurativa no âmbito ambiental representa uma justiça aberta e mutável, passível de transformar o meio em que se insere. E essa é a vantagem fundamental do sistema: permitir diálogos e a participação das partes e da comunidade a fim de atingir não apenas a satisfação da vítima, mas trabalhar a responsabilidade e educação ecológica do agente. Larrari³¹¹ concentra o conceito Justiça Restaurativa no processo de encontro entre os interessados. Defende que as partes precisam participar e se envolver, sendo indispensável um encontro entre os envolvidos. Desse modo, quando tratamos de conflitos socioambientais deve-se entender todas as questões sociais, culturais e ambientais envolvendo o delito, o que torna indispensável um espaço pedagógico e dialogal. Como dito, o sistema tradicional de justiça não trabalha todas as dimensões dos conflitos, apenas a questão jurídica é solucionada.

2.3.1 Pluralidade esquecida

O meio ambiente se apresenta como um bem jurídico de natureza difusa, ou seja, sua lesão abrange toda categoria de indivíduo, incluindo os indefinidamente identificados e as gerações futuras. Dessa forma, a justiça atual converte toda essa pluralidade de partes em apenas dois polos opostos³¹², ignorando, muitas vezes, a pluralidade de pessoas afetadas pelo conflito. O conflito socioambiental possui uma complexidade diametral em que há inúmeros envolvidos e povos afetados, porém, vários desses sujeitos são esquecidos pelo sistema judicial.

³⁰⁸ BAHIA. Alexandre de Melo Franco. Direitos Fundamentais e jurisdições constitucionais. Igualdade: 3 dimensões 3 desafios. Editora Revista dos Tribunais, 2014.

³⁰⁹ BAHIA. Alexandre de Melo Franco. Direitos Fundamentais e jurisdições constitucionais. Igualdade: 3 dimensões 3 desafios. Editora Revista dos Tribunais, 2014, pág. 87.

³¹⁰ JUSTIÇA Restaurativa Ambiental: diálogos possíveis. [Ribeirão Preto]: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, 11 de maio de 2021. 1 vídeo (110 min). Publicado por Faculdade de Direito de Ribeirão Preto. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=z_jHgcJu5zk. Acesso em: 18 de maio 2021.

³¹¹ LARRAURI. Elana. Tendencias actuales en la justicia restauradora/ Elana Larrauri, 1999, pág. 444.

³¹² JUSTIÇA Restaurativa Ambiental: diálogos possíveis. [Ribeirão Preto]: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, 11 de maio de 2021. 1 vídeo (110 min). Publicado por Faculdade de Direito de Ribeirão Preto. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=z_jHgcJu5zk. Acesso em: 18 de maio 2021.

Nesse contexto, as práticas restaurativas proporcionam um espaço para trabalhar com a pluralidade de vítimas, de vozes e de sentimentos, espaços entre as comunidades atingidas que não são ouvidas nos processos judiciais³¹³.

Kuhr³¹⁴ defende que apesar dos danos ambientais em sua maioria gerarem impactos que transcendem a localidade, assim é importante que a solução do conflito venha principalmente da perspectiva local. A comunidade local sente mais de perto as consequências e danos da degradação ambiental, sabendo melhor precisar a maneira mais adequada de restaurar os danos e as relações.

Por ser um conceito aberto que permite diferentes soluções, a justiça restaurativa supera o sistema tradicional na medida em que promove a autonomia das vítimas, da comunidade e do próprio ofensor. Oferece aos interessados um espaço para expor seus sentimentos e suas necessidades, reconhecendo as diferentes vozes que compõem o conflito socioambiental.

2.3.2 Educação ecológica

O sistema de justiça penal, conforme supramencionado, preocupa-se muito mais com a punição do agente do que uma real transformação deste. A forma com que os procedimentos judiciais são conduzidos, muitas vezes não dão espaço para que o ofensor compreenda de fato as consequências de seus atos³¹⁵. Para Zehr, a real responsabilização está em entender os impactos de seu comportamento e os males que a conduta causou. É nessa perspectiva que o paradigma restaurativo pode contribuir. Criar espaços pedagógicos de discussão e de diálogos é fomentar a educação ambiental, possibilitando o desenvolvimento de uma consciência ecológica não só ao ofensor, mas a toda a comunidade interessada. Nesse sentido, Giulia Perola afirma que a justiça restaurativa pode:

Implementar deveres ecológicos, para desenvolver uma consciência ecológica, para transformar não só o infrator em um cidadão ecológico, mas também todas as pessoas afetadas pelo crime ambiental, e finalmente incentivar a mudança em direção a uma sociedade ecológica.³¹⁶

A necessidade de uma educação ambiental não só está presente no cumprimento de um dever constitucional do Estado (art. 225, VI, CF/88), mas também na necessidade atual de se trabalhar a reincidência. A aplicação adequada do modelo restaurativo aos conflitos socioambientais pode evitar futuras ofensas do agente, pois busca educar e responsabilizar o ofensor de maneira a entender os prejuízos de sua conduta e não apenas aplicar uma sanção punitiva.

Há inúmeras discussões entre autores que defendem o fracasso do sistema de justiça de hoje e como este, ao invés de sanar os problemas e pacificar a sociedade,

³¹³ JUSTIÇA Restaurativa Ambiental: diálogos possíveis. [Ribeirão Preto]: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, 11 de maio de 2021. 1 vídeo (110 min). Publicado por Faculdade de Direito de Ribeirão Preto. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=z_jHgcJu5zk. Acesso em: 18 de maio 2021.

³¹⁴ KUHN, Camila Mabel. Justiça Ambiental e Justiça Restaurativa: por uma prática não-opressiva. 2018. 128 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

³¹⁵ ZEHR, Howard. Justiça Restaurativa, Teoria e Prática/ Howard Zehr. Editora Palas Athenas, 3ª edição, março de 2020, pág. 30.

³¹⁶ PAROLA, Giulia. Justiça Restaurativa Ambiental: um caminho para implementar os deveres ecológicos. In: BELLO, Enzo; SALM, João (org.). Cidadania, Justiça Restaurativa e Meio Ambiente: um diálogo entre Brasil, Estados Unidos, Canadá, Espanha e Itália. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

aprofunda ainda mais os conflitos³¹⁷. Não é preciso muitos esforços para buscar em nossas mentes exemplos que demonstrem que o modelo de responsabilização atual não é suficiente para prevenir novos delitos. A título de exemplo, é possível citar um dos maiores conflitos socioambientais que surgiu no Brasil, com o rompimento da barragem de Bento Rodrigues em Mariana-MG. Apesar de representar um dos maiores desastres ambientais do mundo e gerar imensuráveis danos materiais, humanos e ambientais, o desastre se repetiu na cidade de Brumadinho em 2019, provocando novas violações.

Assim, a justiça restaurativa como um modelo de aplicação que promove a consciência ecológica, ainda deficiente no Brasil, pode encontrar soluções mais efetivas que trabalham a reincidência de crimes e de conflitos ambientais.

2.3.3 Empoderamento e necessidades

Pode-se observar ao longo do artigo que a justiça restaurativa possibilita a participação das partes afetadas - às vítimas, o ofensor e os membros da comunidade - no processo de decisão do conflito. Essa participação proporciona às partes definirem suas necessidades para além das impostas pelo Estado e serem responsáveis por seu próprio conflito. Empoderar-se à luz das práticas restaurativas é ter o poder/direito de ser ouvido, de ter as vontades reconhecidas e pode se envolver nas decisões.

Em diálogo com o Direito Ambiental, o empoderamento se dá, na maioria dos casos, em comunidade. A comunidade de forma conjunta poderá promover soluções mais efetivas para o conflito e, ainda, que não traga soluções definitivas, a oportunidade de um diálogo restaurativo já é suficiente para o desenvolvimento da emancipação comunitária. Conforme Foley³¹⁸, o empoderamento é capaz de instrumentalizar um diálogo menos desigual e mais equilibrado, em que ao invés de se operar eliminando o interesse alheio, promove-se uma comunicação livre de coerções e mais recíproca. Esse empoderamento é importante para que todos os atingidos possam realmente ser ouvidos e para que suas necessidades sejam consideradas.

Além disso, esse empoderamento da vítima proporcionado pelo sistema restaurativo pode representar significativo progresso no âmbito ambiental, notadamente, nos conflitos em que o interesse do Estado possa estar em conflito com os interesses da vítima. Muitas vezes, os conflitos socioambientais são criados por empresas de grande porte, que possuem fortes influências econômicas e políticas. Assim, a responsabilização real da empresa pode significar um dano ao governo atual ou perturbar pessoas que ocupam espaços de grande influência política. É inegável que há um grande desequilíbrio entre as partes do conflito e que muitas empresas conseguem se esquivar das responsabilidades socioambientais causadas devido ao poder social e econômico que possuem. Assim, a justiça restaurativa também se apresenta como um processo de equilíbrio entre os envolvidos na medida em que reconhece uma possível dominação de uma das partes e, ao invés de ignorá-la, busca pela responsabilização e reparação do causador. Cabe ressaltar, nesse sentido, que o paradigma restaurativo nada se confunde com a mediação, por não se considerar neutra e sim um processo de diálogo igualitário que tem a necessidade de responsabilizar o ofensor³¹⁹.

³¹⁷ ZEHR. Howard. *Justiça Restaurativa, Teoria e Prática*. Editora Palas Athenas, 3ª edição, março de 2020, pág. 11

³¹⁸ FOLEY. Gláucia Falsarella. *Justiça Comunitária por uma justiça da emancipação/ Gláucia Falsarella Foley*; prefácio de Joaquim Flacão, Cristina Paixão. Belo Horizonte. Fórum, 2010, pág. 121.

³¹⁹ ROSAS, Patrícia Manente Melhem, *Justiça Criminal restaurativa e Empoderamento no Brasil: experiências, possibilidades e limites*. Patrícia Manente Melhem Rosas. Ponta Grossa, 2019.

3. Considerações finais

Acredita-se que a justiça restaurativa constitui um modelo de resolução de conflito, de possível aplicação aos conflitos socioambientais, podendo se encontrar, muitas vezes, mais satisfatório e completo que o sistema penal tradicional. As práticas trazidas pelo modelo restaurativo buscam entender o dano ambiental e reconhecer as necessidades dos envolvidos, oferecendo vantagens além da punição penal do agente. A justiça restaurativa é trabalhada no artigo como um sistema paralelo à justiça criminal e em substituição desta, defendendo que diferente do atual modelo, o referido sistema foca também nas questões sociais e ambientais, e não apenas no problema jurídico envolvido. Conclui-se também que, por representar um modelo aberto e dialogal, é possível observar grandes proventos em sua aplicação na área ambiental, como o fomento da educação ecológica, o empoderamento comunitário e a possibilidade de chegar em soluções mais democráticas e efetivas.

Além disso, ficou demonstrado que esse novo paradigma se constitui como um possível mecanismo de mitigação das injustiças sociais e ambientais do país. Através dele, vulnerabilidades e desigualdades podem ser reconhecidas e trabalhadas ao longo do procedimento a fim de alcançar e concretizar a justiça ambiental.

Por fim, entende-se que o presente trabalho possui natureza instigadora a fim de incentivar o debate e discussões a respeito do assunto. A justiça restaurativa como uma nova ferramenta no sistema ambiental brasileiro ainda possui questões a serem debatidas e sanadas, contudo, é importante perceber esse paradigma como um mecanismo de constante transformação que possibilite um espaço plural de diálogos entre os interessados. Devem-se entender as inúmeras vantagens que esse modelo pode trazer aos conflitos socioambientais e reconhecer que o sistema atual imutável não mais responde às transformações dos dias atuais.



ANÁLISE DO ACORDO JUDICIAL DE BRUMADINHO À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E DE DIREITO AMBIENTAL

ANALYSIS OF THE BRUMADINHO JUDICIAL AGREEMENT IN THE LIGHT OF
CONSTITUTIONAL AND ENVIRONMENTAL LAW PRINCIPLES

Juliana Imperatori Loures³²⁰

Gisely de Souza Gomes³²¹

Marlene de Paula Pereira³²²

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo apresentar uma discussão a respeito do acordo judicial entre a empresa Vale e o município de Brumadinho, à luz dos princípios constitucionais e dos princípios de direito ambiental. Busca-se com este trabalho analisar aspectos do acordo que possam ter violado princípios importantes no Ordenamento Jurídico Brasileiro, como o da Participação e o da Dignidade da Pessoa Humana. A metodologia adotada foi a revisão bibliográfica e buscas de reportagens sobre o tema. Conclui-se que, apesar da importância do acordo realizado, alguns aspectos relevantes merecem reflexão, pois a reparação de um dano socioeconômico envolve aspectos múltiplos e complexos.

Palavras-chave: acidente ambiental de Brumadinho; acordo judicial de Brumadinho, mediação; princípios; solução de conflito em Brumadinho.

ABSTRACT: The purpose of this article is to present a discussion about the judicial agreement between the company Vale and the municipality of Brumadinho, in the light of the constitutional principles and the principles of environmental law. This work seeks to analyze aspects of the agreement that may have violated important principles in the Brazilian Legal System, such as that of Participation and that of the Dignity of the Human Person. The adopted methodology was the bibliographic review and searches for reports on the theme. It is concluded that, despite the importance of the agreement reached, some relevant aspects deserve reflection, since the repair of socioeconomic damage involves multiple and complex aspects.

Keywords: Brumadinho's environmental accident; Brumadinho judicial settlement, mediation; principles; conflict solution in Brumadinho.

1. Introdução

No ano de 2019, o país parou e se comoveu com uma das maiores tragédias ambientais vivenciadas, que foi o rompimento da barragem da mina do Córrego do

³²⁰ Estudante de Graduação em Direito, IF Sudeste MG, Campus Rio Pomba. Email: julianaimperatori@gmail.com

³²¹ Estudante de Graduação em Direito, IF Sudeste MG, Campus Rio Pomba. Email: giselydesouzagomes@gmail.com

³²² Mestre em Direito, Doutora em Extensão Rural, Professora do Curso de Direito, IF Sudeste MG, Campus Rio Pomba. Email: marlene.pereira@ifsudestemg.edu.br

Feijão, em Brumadinho. No total foram 270 mortes neste dia, sendo que, dois anos após o ocorrido, os corpos de onze das vítimas ainda encontram-se desaparecidos.

Segundo Silva, o meio ambiente é a "interação do conjunto de elementos naturais, artificiais, e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas"³²³. A partir desta definição é que se propõem, neste trabalho, pensar o desastre ocorrido e o desfecho judicial existente até o momento, para além dos aspectos naturais e econômicos, visto que um desastre ambiental, em geral, acarreta consequências muito além daquelas que podemos ver a “olho nu”.

Muito se discutiu e debate-se até hoje sobre o fato e as atitudes tomadas desde então, visto que, após inúmeras buscas e investigações, foi firmado um acordo entre a empresa responsável e as vítimas do acidente. Foram instaurados quatro processos contra a Vale na Justiça de Minas Gerais. O Ministério Público do Estado apresentou uma denúncia por homicídio culposo duplamente qualificado, além de outros crimes ambientais que teriam sido praticados em sequência.

As investigações apontaram que a Vale tinha conhecimento dos problemas e da situação em que a barragem se encontrava. Portanto, os representantes do governo do Estado, das Defensorias Públicas e da União, promoveram uma negociação com a empresa, objetivando um acordo de reparação para os danos causados.

Porém, muito se põe a prova sobre a efetividade desse acordo, visto que sobreviventes e familiares das vítimas argumentam que não foram convocados para exporem seus argumentos e participarem do processo. Assim, existem inúmeros questionamentos sobre os direitos que foram resguardados aos requerentes, bem como, se os preceitos constitucionais de todos foram resguardados.

Diante disso, objetiva-se neste trabalho, promover uma análise deste acordo à luz da Constituição Federal de 1988 e dos Princípios de Direito Ambiental, com a finalidade de refletir a respeito da necessidade de buscar concretizar princípios que se apresentam como pilares do Ordenamento Jurídico Brasileiro, que, orientado pela Dignidade da Pessoa Humana a fim de alcançar uma sociedade pautada na liberdade, justiça e solidariedade.

A metodologia adotada foi a análise do termo de compromisso firmado entre o Governo de Minas Gerais e a empresa e a revisão bibliográfica e buscas de reportagens sobre o tema, visto que ainda são poucos os trabalhos técnicos sobre o tema. As palavras chaves utilizadas como termos de busca foram: acidente ambiental de Brumadinho; acordo judicial de Brumadinho, mediação e a solução de conflito em Brumadinho.

Desta forma, o artigo está dividido em três partes, na primeira delas apresenta-se o caso, buscando evidenciar, de modo geral, o acontecimento. Por conseguinte, apresentam-se os danos ambientais e socioeconômicos que foram abarcados por consequência da tragédia. E por fim, foi feita uma análise do acordo, à luz da Constituição Federal e dos princípios de Direito Ambiental.

2. Apresentação do caso

No dia 25 de janeiro de 2019, após 3 anos da tragédia ambiental em Mariana, aconteceu o rompimento de mais uma barragem, desta vez, da Barragem 1 da Mina do Feijão, de posse da mineradora Vale, situada em Brumadinho, região metropolitana de

³²³SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. Disponível em: file:///C:/Users/julia/Downloads/7975-29806-1-PB.pdf.

Belo Horizonte. A barragem se rompeu por volta das 13 horas de uma sexta-feira, no momento do desastre haviam empregados na área administrativa, que foi atingida pelos rejeitos, assim como parte da comunidade da Vila Ferteco. Além de cobrir de lama uma vasta área, o rompimento da barragem deixou em estado de alerta os municípios banhados pelo Rio Paraopeba, principalmente os residentes à margem do rio, pois havia risco do nível de água subir.³²⁴

Ainda existem corpos não encontrados. Oficialmente, são 270 mortos, e uma cidade inteira abalada, inundada de lama e rejeitos de minério de ferro. Ademais, de acordo com a reportagem da TV Brasil no dia do desastre, algumas famílias alegaram que foi atingido um número de 272 mortes, pois contam também os bebês de duas mulheres grávidas que morreram na tragédia.³²⁵

Os danos causados à população local foram diversos, dentre eles, danos individuais, socioambientais, transindividuais, entre outros que resultaram em um dos maiores desastres ambientais no Brasil. Alguns dias após a tragédia, a Agência Nacional de Mineração (ANM) divulgou relatório técnico assinalando que a tragédia poderia ter sido evitada se a Vale tivesse prestado informações corretas ao Sistema Integrado de Gestão de Segurança de Barragens de Mineração (SIGBM)³²⁶.

Como consequência de atos, centenas de famílias ficaram desalojadas, perderam tudo o que tinham, incluindo bens móveis e imóveis. Muitos ficaram impossibilitados de trabalhar, de estudar e de se deslocar. Além disso, as vítimas também foram prejudicadas no que diz respeito à saúde, lazer, bem estar e, a sociedade como um todo, sofreu com os danos causados ao meio ambiente.

No que tange ao dano socioambiental após o desastre, segundo a TV Brasil, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), a pedido do Ministério de Saúde, passou a “monitorar as alterações nas condições de saúde dessa população a curto, médio e longo prazos”, pois acreditava-se que a população passaria por um estresse pós-traumático. E, de fato, o secretário de Saúde do município de Brumadinho, após quase um ano do desastre, afirmou que houve um “aumento de 400% na demanda por atendimento em saúde mental no sistema público de saúde da cidade”³²⁷.

Desde então, a mineradora Vale, que afirma reconhecer sua responsabilidade pela reparação integral dos danos causados, diz prestar assistência à população e regiões atingidas por meio de ações diretas nas regiões e acordos individuais com as famílias das vítimas e os atingidos³²⁸.

Desde o ocorrido em Brumadinho, muito se questiona sobre os danos causados à

³²⁴De acordo com reportagem do site G1 de Minas Gerais. Disponível em:

<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/01/25/bombeiros-e-defesa-civil-sao-mobilizados-para-chama-da-de-rompimento-de-barragem-em-brumadinho-na-grande-bh.ghtml>

³²⁵ De acordo com Reportagem da TV Brasil. Disponível em: <https://tvbrasil.ebc.com.br/caminhos-da-reportagem/2020/01/brumadinho-e-mariana-dor-que-nao-passa#:~:text=Nos%20n%C3%BAmeros%20oficiais%2C%20s%C3%A3o%20270,o%20n%C3%BAmero%20de%20272%20mortos.&text=Eliane%20Melo%20estava%20gr%C3%A1vida%20de,presta%20servi%C3%A7os%20para%20a%20Vale.>

³²⁶ De acordo com Reportagem do site Agência Brasil. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-11/negligencia-causou-tragedia-de-brumadinho-diz-escriptor#:~:text=No%20dia%2025%20de%20janeiro,Dezoito%20pessoas%20continuam%20desaparecidas>

³²⁷ De acordo com Reportagem da TV Brasil citada acima.

³²⁸ De acordo com Reportagem do site G1 Minas. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2021/01/25/brumadinho-familiares-de-vitimas-e-moradores-atingidos-pela-tragedia-da-vale-participam-de-protestos-reivindicando-justica.ghtml>.

população e comunidade local, bem como se dará o desdobramento dessas questões. Para melhor entendermos esse processo, primeiro é necessário conhecermos os danos que foram resultados de uma grande tragédia no Brasil.

3. O dano socioambiental e a responsabilidade da empresa

Quando pensamos ou citamos danos socioambientais, etimologicamente estamos ligando um desastre causado por processos sociais, interligados ao meio ambiente. Como já apresentado, o rompimento da barragem 1 do Córrego da Mina do Feijão, causou impactos de grande escala ao indivíduo e ao meio ambiente. Esse acontecimento é considerado como um dos maiores crimes ambientais e de acidente de trabalho do país, devido a sua magnitude.

De acordo com um laudo técnico emitido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) na época do rompimento da barragem do Fundão, em Mariana, de acordo com o Glossário da Defesa Civil Nacional, o termo desastre remete como “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema, causando danos humanos, materiais e/ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais”.

Conforme classificação do mesmo órgão (Defesa Civil) os desastres são classificados quanto à sua intensidade, evolução e origem, classificando o caso em análise, em quesito de intensidade como nível IV, ou seja, um "desastre de muito grande porte". Os desastres caracterizados por esse índice, são considerados como portadores de prejuízos de alta magnitude, não podendo ser mensurado apenas por danos locais, como informa estudos da UFMG, devido ao fato de sua extensão a longo prazo.³²⁹

A barragem concentrava cerca de 14 milhões de toneladas de lama e rejeito de minério de ferro, que é um tipo de rejeito pesado e que em contato com a água pode sedimentar e matar parte de animais e vegetação.

Segundo um estudo realizado pela Fundação SOS Mata Atlântica, O professor do curso de Engenharia Ambiental da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), Arnaldo Carlos Muller aponta que o desastre causado no município de Brumadinho teve ainda mais importância, devido ao fato de que ocorreu posteriormente ao de Mariana, sob coordenação da mesma empresa junto com a BHP Billiton, poderia ter sido evitado:

Em Minas Gerais se diz que se uma porta é arrombada, ainda assim há que se colocar nela uma tramela. Os mineiros da Vale não se cuidaram, e novas mortes aconteceram em Brumadinho. Será que foram tomadas providências em outras barragens?³³⁰

Conforme explica Malu Ribeiro, coordenadora do estudo realizado pela SOS Mata Atlântica e especialista em recursos hídricos, em uma das expedições realizadas pelo Rio Paraopeba, afluente de Brumadinho, foram coletadas amostras da água em cerca de 22 pontos, por um trecho de 305 km e afirma que a quantidade de lama e rejeitos existentes na barragem carregou para o rio grande quantidade de animais

³²⁹ Castro, A. L. C. Glossário de defesa civil: estudos de riscos e medicina de desastres. Ministério do Planejamento e Orçamento - Secretaria Especial de Políticas Regionais - Departamento de Defesa Civil. 2ª edição revista e ampliada, 1998.

³³⁰ De acordo com Reportagem do site ((o))eco, Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/estudo-mostra-que-rejeitos-da-barragem-de-brumadinho-mataram-o-rio-par-aopeba/>.

mortos, fossas sépticas, sobras de construções, folhas e árvores.

O Rio Paraopeba é um dos principais rios que banham o estado de Minas Gerais, percorrendo em média 510 km, até desaguar no Rio São Francisco, pela barragem de Três Marias. Sua bacia hidrográfica transita entre os biomas do Cerrado e da Mata Atlântica, evidenciando que apesar da ocorrência desse desastre ter sido em Brumadinho, muitas outras cidades, indivíduos e meio ambiente, foram atingidos pela catástrofe. Além disso, ela possui grande relevância e influência no abastecimento de água pública do estado, sendo responsável por aproximadamente 53% da população da região metropolitana de Belo Horizonte.

De acordo também com a equipe multidisciplinar de estudo e pesquisa da UFMG para análise do caso, diversas atividades econômicas são provenientes do Paraopeba, como: exploração mineral, siderúrgicas, pecuária, agricultura, entre outras. Contudo, Malu Ribeiro afirma que³³¹:

Esse material tornou as águas do rio Paraopeba impróprias para qualquer uso”. “Ele perdeu a condição de importante manancial de abastecimento público e usos múltiplos. Não foi um acidente, mas um dano ambiental causado por um crime, por causa da falta de ações preventivas e do cumprimento da legislação.

O dano causado ao ecossistema da região é de grande proporção, podendo ser alguns deles, até mesmo irreparáveis, tendo como resultado das análises, que “foram encontrados metais pesados na água, como manganês, cobre e cromo em níveis muito acima dos limites máximos definidos pela legislação”.³³²

Ademais, os impactos não se restringem às redes fluviais do ambiente, acarretando destruição de estruturas públicas e privadas; alteração da vida de comunidades e das vítimas; perda de patrimônio imaterial; perda da capacidade produtiva, fatalidades e danos físicos e psicológicos à população local. Os rejeitos do minério e as consequências da barragem rompida também destruíram 112 hectares de florestas na região de Brumadinho, das quais 55 eram áreas bem preservadas. Nesta perspectiva, retomamos o conceito de meio ambiente proposto por José Afonso da Silva, que nos informa que o meio ambiente não é setorial, é um conjunto. E um dano ambiental não pode ser analisado por um só viés, mas em toda a sua complexidade e extensão. E este é um grande desafio quando o propósito é reparação/composição do dano.

O § 3º do art. 225 da Constituição Federal expressa que a responsabilização, tanto da pessoa física como da jurídica, pelas condutas e atividades consideradas nocivas ao meio ambiente poderá se dar nas esferas administrativa, penal e cível, de forma independente e cumulativa. Portanto, diante dos fatos apresentados, o dano deve ser responsabilidade do causador, no caso, a empresa Vale - agente causador do crime ambiental - devido a ação de negligência relacionada à operação de barragem de rejeitos e falta de prevenção dos cuidados estruturais das barragens.

O acordo promulgado visa garantir a reparação necessária para utilização, ainda

³³¹ RIBEIRO, Malu. ((o))eco - Jornalismo Ambiental. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/estudo-mostra-que-rejeitos-da-barragem-de-brumadinho-mataram-o-rio-par-aopeba/>, acesso em 22/05/2020.

³³² RIBEIRO, Malu. ((o))eco - Jornalismo Ambiental. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/estudo-mostra-que-rejeitos-da-barragem-de-brumadinho-mataram-o-rio-par-aopeba/>, acesso em 22/05/2020.

que mínima, dos espaços atingidos antes da degradação e também para a continuidade das comunidades e famílias das vítimas. A seguir, analisaremos alguns termos do acordo.

4. O acordo

Executado durante 200 horas de reunião, o governo do Estado de Minas Gerais, consoante à empresa Vale, assinaram na manhã do dia 04 de fevereiro de 2021, um dos maiores e mais valiosos acordos da história. Conforme reportagem do G1, o acordo bilionário foi avaliado em cerca de R\$ 37.689.767.329,00 bilhões de reais, destinado ao reparo ambiental e socioeconômico dos atingidos pelo desabamento da Mina do Córrego do Feijão em Brumadinho.³³³

Um dos pontos mais relevantes do acordo refere-se à definição de que, independentemente do valor definido para fins de reparação socioeconômica, uma vez detectado um novo dano ambiental, a empresa terá que arcar com ele.

Para que seja possível compreender as lacunas evidenciadas por trás deste acordo, faz-se necessário alguns apontamentos jurídicos.

Pode-se conceituar acordo como o termo que faz referência a um conjunto de ideias e objetivos análogos por parte de um grupo de pessoas. Pressupõem-se que um acordo deva decorrer do diálogo entre as partes, base de qualquer dos métodos adequados de solução de conflitos. Ou seja, o acordo deve ser o resultado de um consenso.

De acordo com Nuñez Viégas, podemos entender que o consenso é composto por uma imposição política de caráter excludente. Isso devido ao fato de que ele desconsidera outras formas de decisões, pois visa apenas a proposta de englobar os interesses de todas as partes envolvidas.³³⁴

Portanto, é possível estabelecer que o acordo é protagonizado pela harmonia coercitiva, expondo que: “o processo de exclusão obtido por meio do consenso é justificado pela argumentação de que tais exclusões são produto do ‘livre exercício da razão prática’ e do acordo livre resultante de seus procedimentos racionais”. A partir da explicação de Nuñez Viégas, questiona-se se, neste trabalho, se o acordo firmado é, de fato, o produto das vontades dos envolvidos?

A pactuação deste acordo promoveu o fim de uma dura e longa batalha judicial, diante das consequências e dos danos ocorridos pelo rompimento da barragem. Uma vez firmado a partir da implementação de métodos como a conciliação e a mediação, manifesta-se que:

O processo de mediação visa promover o diálogo entre as partes, propiciar a escuta diferenciada dos pontos de vista e razões da outra parte, num ambiente de respeito, levando à conscientização do realismo das próprias exigências. Tal conscientização gera responsabilidade, aumentando o compromisso com o acordo. Leva os envolvidos na disputa a saírem do círculo vicioso de vítima e bandido, da busca de culpados, e envolverem-se na tarefa de encontrar soluções, criando alternativas e chegando a acordos criativos para satisfazer as necessidades de todos os envolvidos no processo. Do padrão adversarial,

³³³De acordo com Reportagem do site G1 de Minas Gerais. Disponível em:

<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/01/25/bombeiros-e-defesa-civil-sao-mobilizados-para-chama-da-de-rompimento-de-barragem-em-brumadinho-na-grande-bh.ghtml>.

³³⁴ NUÑEZ VIÉGAS, Rodrigo. O campo da resolução negociada de conflito: o apelo ao consenso e o risco do esvaziamento do debate político. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n.21, p.7-44, set./dez. 2016.

no qual para que um ganhe é necessário que o outro perca, passa-se a um padrão cooperativo, no qual todos saem ganhando, ou seja, de uma negociação distributiva, de ganhar x perder, passa-se a uma negociação integradora, de ganhar x ganhar.³³⁵

Em suma, este acordo também proporcionou um grande avanço para o poder judiciário do Estado, visto que, através de métodos pacíficos, foi solucionado um grande conflito que permite visualizar uma nova modelagem da Justiça brasileira. O princípio mais relevante da mediação e conciliação é a preservação das vontades e relação entre as partes, por isso, a realização de um acordo onde ambos envolvidos pudessem expor suas necessidades é verdadeiramente louvável.

Apesar disso, pessoas que foram atingidas pela tragédia fizeram protesto em frente ao Tribunal de Justiça, durante a audiência, posicionando-se contra o acordo assinado, pois afirmam que representantes dos atingidos e de familiares das vítimas não foram ouvidos nem chamados para participar das negociações.

Conforme expressa Newton Teixeira Carvalho, 3º vice-presidente e responsável pelo Cejusc de 2º grau do TJMG:

O consenso precisa ser construído democraticamente, e isso não é improvisado nem pode ser apressado, requer tempo. Por outro lado, sabemos que o processo judicial é desgastante e frustrante. Daí acreditarmos que os métodos autocompositivos devem ser difundidos perante toda a sociedade.³³⁶

Inicialmente, o valor previsto a ser pago pela empresa Vale para a reparação dos danos foi de 56,6 bilhões de reais com o objetivo de suprir os custos de uma reparação socioeconômica e ambiental. Diante de uma série de questionamentos levantados pelo STF, as entidades e os partidos envolvidos consideraram que o valor final promulgado no acordo é “rebaixado e insuficiente”.

Afirmam ainda que "percebe-se, então, que o impedimento da participação das pessoas atingidas tinha o objetivo de impedir qualquer impugnação a um acordo que, evidentemente, não é adequado para assegurar a reparação integral dos danos".

A extrema diferença a que o valor final do acordo foi rebaixado, 18,9 bilhões de reais, apontam que diversos aspectos que necessitam ser reparados ficam excluídos e prejudicados. Ademais, desse valor, segundo projetos apresentados pelo Governo de Minas, cerca de R\$ 5 bilhões serão destinados à mobilidade, para atividades como a construção de um Rodoanel com 100 km de extensão e melhorias no metrô em Belo Horizonte. Além disso, deve também ser realizada a recuperação de algumas estradas e pontes que foram atingidas pela catástrofe. Cerca de R\$ 4,3 bilhões serão destinados a melhorar serviços na área da saúde, como: combate à dengue, atendimento hospitalar em hospitais de Belo Horizonte, e modernização dos Bombeiros, Defesa Civil e Polícias.

Outro tópico incluído na pasta de recuperação é nomeado como “Transferência de Renda e Demanda dos atingidos” arrecadando R\$ 9,17 bilhões, de onde sai a verba para a continuidade do auxílio mensal que é pago às famílias dos atingidos pelo

³³⁵ Padilha, Rosemary Damaso. Mediação sistêmico-integrativa: família e escola construindo uma cultura de paz. Curitiba: Amanapaz, 2004.

³³⁶ De acordo com Reportagem do site do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/presidente-do-tjmg-anuncia-acordo-historico-entre-a-vale-e-as-instit-uicoes-publicas-8A80BCE676728EAA01776D32461E7848.htm#.YKpw7KhKjIU>.

desastre.

Ainda serão abarcadas as prefeituras de 26 municípios, dentre elas a de Brumadinho, que devem receber R\$ 4,7 bilhões em projetos e obras. Já R\$ 6,5 bilhões devem ser investidos em reparações socioambientais, R\$ 2 bilhões em segurança hídrica visando a qualidade e despoluição das nascentes, rios e reservatórios atingidos e R\$ 5,9 bilhões em reparações já iniciadas.

Não obstante aos danos, conflitos e necessidades, não se deixa de reconhecer, aqui, que o acordo representa um avanço e também uma esperança para a reparação dos danos causados pelo desastre, devido, principalmente, ao fato de o repasse da verba ser destinado a projetos que visam a melhoria das condições de vida das comunidades atingidas. Acredita-se, entretanto, que um marco tão importante na história do Judiciário, como é o caso deste grande acordo socioambiental, merece ser analisado e compreendido em toda a sua extensão e complexidade. A seguir, será feita uma análise à luz da Constituição Federal e dos princípios de Direito Ambiental.

5. Análise do acordo à luz da CF/88 e dos princípios de direito ambiental

Nesta seção será realizada uma análise do acordo que teve por objeto a definição das obrigações de fazer e de pagar da Vale, visando à reparação integral dos danos, impactos negativos e prejuízos socioambientais e socioeconômicos causados pelo rompimento. Pretende-se identificar a consonância ou não com os princípios da Constituição Federal e de Direito Ambiental.

Segundo Adrião e Camargo, por se tratar de norteadores dos textos constitucionais, os princípios são considerados como afirmações gerais no campo da legislação a partir das quais devem decorrer as demais orientações legais.³³⁷ E portanto, por se tratarem de tais fundamentações, os princípios não podem ser desrespeitados por qualquer ação dos componentes da sociedade civil. Dessa forma, é fundamental que o acordo seja pautado pelos princípios constitucionais e de Direito Ambiental.

Do ponto de vista constitucional, umas das primeiras análises a serem feitas refere-se à adequação do acordo ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, um dos pilares do Ordenamento Jurídico Brasileiro.

O trecho a seguir, extraído do termo de compromisso, de acordo com o qual, “a reparação socioeconômica respeitará os modos de vida locais, a autonomia das pessoas atingidas e o fortalecimento dos serviços públicos” deixa clara a intenção de respeitar o indivíduo em toda a sua extensão, conforme preceitua o princípio. Apesar disso, os protestos em frente ao Tribunal de Justiça, realizado por representantes dos atingidos e familiares das vítimas provoca uma inquietação em relação à efetividade dessa participação.

Um dos primeiros e principais aspectos que merecem ser considerados a respeito do acordo é justamente a forma de negociação, visto que para ser chamado de “acordo” é necessário um consenso entre as partes, o que, ocorreu apenas parcialmente. Nayara Cristina, da associação de vítimas Avabrum, não concorda com a forma que a negociação foi realizada, e explana indignada: “A gente não concorda, pois não fomos ouvidos. Não houve um convite por parte de nenhum órgão. Eu vejo que eles acham que a Defensoria Pública em Brumadinho responde por nós.”³³⁸

³³⁷ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB[S.I: s.n.], 2007.

³³⁸De acordo com Reportagem do site Uol. Disponível em: https://cultura.uol.com.br/noticias/dw/56476962_acordo-com-a-vale-decepciona-parentes-de-vitimas-de-

Quando se fala em considerar o indivíduo como fim e não como meio, retoma-se a reflexão de Nuñez Viégas a respeito da formação do acordo. Em sua explanação, Nuñez Viégas afirma que se as partes envolvidas não forem efetivamente ouvidas, o acordo torna-se um ato de violência/coerção.³³⁹

Ainda na linha dos princípios constitucionais, pode-se evidenciar que a empresa Vale possui inúmeros poderes acima das comunidades atingidas, causando assim em níveis de equiparação, uma certa desigualdade. Resta-se adentrar na problemática de que, será que essas comunidades possuem capacidade prática e intelectual de saberem os direitos que realmente possuem e que deveriam ser assegurados?

Sabe-se, é claro, que os atingidos foram e são representados pela Defensoria Pública, função essencial à justiça, que presta excelente serviço à sociedade. Mas é necessário, em caso de um dano ambiental desta proporção, refletir se a legitimidade da representação, neste caso, é suficiente.

Outra cláusula do termo de compromisso afirma que: Os compromitentes devem se manifestar sobre as medidas indicadas nos estudos em até 45 (quarenta e cinco) dias, após manifestação final do SISEMA e SES com apoio da Auditoria Ambiental. A manifestação colegiada supracitada poderá ser: a) concordância com os resultados dos estudos e medidas; ou b) não concordância, que deverá ser fundamentada, apontando especificamente os aspectos a serem melhorados ou corrigidos. Este prazo poderá ser prorrogado uma vez por igual período, motivadamente. Não havendo manifestação nesse prazo, as conclusões do estudo serão consideradas validadas pelos compromitentes. (...) Havendo divergência entre as partes quanto ao resultado do estudo e obrigações decorrentes previstas nesta cláusula fica ressalvada expressamente a possibilidade de submeter a questão à apreciação do juízo competente, na forma do artigo 518 do CPC.

A respeito desta cláusula cabe o questionamento: estão as partes envolvidas efetivamente capacitadas para concordarem ou não com um estudo técnico? E, ainda que estejam, se não concordarem, sabem como acessar o Poder Judiciário para exercerem o direito da não concordância?

Segundo Bourdieu, o Direito pode ser um instrumento útil para oprimir os grupos dominados. Nota-se, portanto, que a legislação disponibiliza mecanismos de defesa, mas os sujeitos nem sempre possuem os acessos que os permitiriam alterar as estruturas institucionais que os oprimem, revelando, pois, uma forma de vulnerabilidade em relação ao acesso aos direitos, que é reflexo da vulnerabilidade social e econômica que já se encontram. Segundo Sosa:

(...) el abordaje de la vulnerabilidad como perspectiva que transversalmente atraviesa todo el ordenamiento jurídico há de verse reflejada en la interpretación y aplicación del mismo, cobrando especial relevancia no solo para lograr la efectividad de los derechos de las personas en dicha situación sino también por cuanto la detección oportuna de la persona jurídicamente frágil permitirá prevenir o mitigar daños³⁴⁰.

brumadi.nho.html.

³³⁹NUÑEZ VIÉGAS, Rodrigo. O campo da resolução negociada de conflito: o apelo ao consenso e o risco do esvaziamento do debate político. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n.21, p.7-44, set./dez. 2016.

³⁴⁰SOSA, Guillermina Leontina. El poder de la vulnerabilidad. Implicancias en la interpretación y aplicación del derecho. Redes: Revista Eletrônica Direito e Sociedade, Canoas, v. 8, n. 2, p. 121-142, ago. 2020, p. 122.

Não à toa os símbolos do direito estão ligados à ideia de força, pois o poder que nele reside de fato é capaz de trazer para o cidadão o sentimento de temor. Por meio do veredito (do latim: verdadeiramente dito), o direito classifica e define a pessoa, pois ele representa “a palavra autorizada, a palavra pública, oficial, enunciada em nome de todos e perante todos por mandatários autorizados de uma coletividade”.³⁴¹

Daí a importância de refletir a respeito do poder simbólico do Direito, que vai muito além do seu caráter regulamentar. Daí a importância também de refletir sobre as características que marcam a realização de um acordo tão importante para o Poder Judiciário como um todo e, especialmente, para a sociedade.

Outro ponto que merece destaque refere-se aos valores do acordo. De acordo com o termo de compromisso assinado:

O valor econômico deste acordo, estimado em R\$ 37.689.767.329,00 (trinta e sete bilhões, seiscentos e oitenta e nove milhões, setecentos e sessenta e sete mil, trezentos e vinte e nove reais) corresponde à somatória das obrigações definidas neste termo e os valores indicados pela Vale como despesas já realizadas nas ações de reparação socioambiental e socioeconômica e a título de antecipação da indenização dos danos coletivos e difusos, conforme especificação do Anexo VIII.

A distribuição do acordo parece injusta, devido ao fato do desastre ter ocorrido em Brumadinho e ter afetado em grandes proporções a sua comunidade local e grande parte do dinheiro ser destinado a reparos sociais na zona metropolitana da capital, Belo Horizonte. Exprime-se tamanha indignação pois o destino ao qual o dinheiro será encaminhado, não faz parte da zona atingida pelo desastre, como florestas e recursos hídricos, mas sim a um metro e um rodanel.

E queixa-se Diniz, a respeito do tema: "O valor da reparação pertence às vítimas de Brumadinho. Ele não pertence ao governo do estado ou ao MP nem à Defensoria, que fecharam esse acordo. Esse valor pertence às comunidades que foram atingidas, e somente eles deveriam ter o poder de decisão da destinação desse recurso."³⁴² Ao analisar o acordo, percebe-se que a população de Brumadinho permanece carente de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conseqüentemente, sem a sadia qualidade de vida. A tragédia resultou em uma comunidade inteira devastada pela lama, os rios poluídos pelos rejeitos de minério, a fauna e flora afetadas, sem abastecimento de água potável e sem condições de viver em meio à destruição, as vítimas dessa tragédia ainda se encontram desamparadas de direitos fundamentais. Os danos causados serão sentidos por muitas gerações. E o acordo não foi capaz de reverter este quadro.

Estabelecendo uma análise a partir do desastre, verifica-se que o mesmo causou a violação de diversos princípios ambientais, como o da prevenção, precaução e sustentabilidade. E compreende-se que o acordo não foi capaz de restabelecê-los. Um dos aspectos que traz desconforto à população é terem sido os danos avaliados e valorados apenas pela própria empresa causadora do dano. De acordo com o termo de compromisso:

³⁴¹BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Tradução: Fernando Tomaz. 6 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. (Coleção Memória e Sociedade).

³⁴²De acordo com Reportagem do site Terra. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/acordo-da-vale-decepciona-familias-de-vitimas-de-brumadinho,fa7b784074d588837364c5560f8db880i9hplqa0.html>.

Será dada continuidade aos Estudos de Risco à Saúde Humana e risco Ecológico (ERSHRE), contratados e custeados pela Vale, e auditados nos termos do Termo de Compromisso firmado pelo Ministério Público de Minas Gerais e pela Vale, em 15 de fevereiro de 2019 (Inquérito Civil nº MPMG 0090.16.000311-8), obedecendo às normas, diretrizes, indicadores e metodologia já aprovadas pelo Ministério da Saúde e demais órgãos públicos competentes.

Um dos mais importantes princípios que se acredita que tenha sido violado refere-se ao Desenvolvimento Sustentável, que norteia a interpretação de toda a legislação. Previsto inicialmente na Conferência de Estocolmo, em 1972, e, posteriormente, na ECO 92, tem também previsão na CF 1988, no artigo 225. Deriva da ideia de que os recursos ambientais não são inesgotáveis tornando-se inadmissível que as atividades econômicas desenvolvam-se alheias e a esse fato. Busca-se com isso a coexistência harmônica entre a economia e o meio ambiente. Permite-se o desenvolvimento, mas de forma sustentável, planejada, para que os recursos não se esgotem.³⁴³

Com base nesse princípio, compreende-se que o empresário deve atentar-se não apenas à ideia do lucro, mas também no respeito aos ecossistemas e qualidade de vida de todos os colaboradores que com ele se relacionam, competindo ao Poder Público resguardar que tais direitos serão assegurados, e, uma vez ocorrido o dano, que tais direitos serão restabelecidos. Isto é o que preceitua o Princípio da Responsabilidade, de fundamental relevância também, em casos de acidente ambiental.

Pode-se afirmar, de acordo com a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a qual estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente e visa a “preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida”, que o acordo firmado entre o Governo de Minas e a mineradora deveriam ser pautados nos princípios desta Lei. Seguindo o exposto no artigo 3º, inciso IV, a mineradora se caracteriza como “poluidor”, pois, sendo esta uma pessoa jurídica de direito privado, é a responsável, de maneira direta, à atividade causadora de degradação ambiental.

Ademais, nota-se também um descaso da mineradora e até mesmo do Poder Público em vistas da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que estabelece Política Nacional de Segurança de Barragens e cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens, o qual aplica-se, conforme o artigo 1º, “a barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais”. O descaso se dá, mais precisamente, ao que se refere o artigo 3º, pois, são objetivos da Política Nacional de Segurança de Barragens “garantir a observância de padrões de segurança de barragens de maneira a fomentar a prevenção e a reduzir a possibilidade de acidente ou desastre e suas consequências”, bem como “promover o monitoramento e o acompanhamento das ações de segurança empregadas pelos responsáveis por barragens”. É válido enfatizar que a Lei mencionada anteriormente, em seu artigo 2º, define como barragem: (...) qualquer estrutura em um curso permanente ou temporário de água para fins de contenção ou acumulação de substâncias líquidas ou de misturas de líquidos e sólidos, compreendendo o barramento e as estruturas associadas³⁴⁴.

Outro importante princípio de Direito Ambiental, que se acredita ter sido violado, é o Poluidor pagador. Deriva da ideia de que os recursos ambientais são

³⁴³ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2019.

³⁴⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

escassos e que o seu uso na produção e no consumo, acarretam a sua redução e degradação, de forma que, se é o empresário que obtém lucro pela utilização deste recurso, deve caber a ele também arcar com o custo da proteção ambiental e reposição de tais recursos. O princípio aplica-se, com propriedade, visto que, por ele, pode-se compreender que cabe ao empregador arcar com os custos das medidas de prevenção, e, uma vez ocorrido o dano, com a reparação de forma total e efetiva.

Menciona-se ainda o princípio da Prevenção. Aplica-se este princípio diante impactos ambientais já conhecidos, isto é, quando existe um histórico de informações sobre eles. Existe um perigo concreto. O objetivo fundamental é a proibição da repetição da atividade que já se sabe perigosa.³⁴⁵

Portanto, as medidas preventivas e protetivas devem ser tomadas de forma ampla, especialmente em relação ao que se sabe representar efetivo perigo. Sobre este princípio, observa-se que a sua efetividade somente será real, isto é, somente se poderá dizer que as medidas aplicadas terão caráter preventivo, no sentido de evitar que outro dano do mesmo tipo ocorra, quando estiver associado à responsabilidade proporcional ao prejuízo causado.

De acordo com o artigo 225 da Constituição Federal, o inciso VII, § 2º, “aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei”, já o § 3º, discorre sobre “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão (...) sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

Por fim, destaca-se a não observância dos princípios da informação, educação ambiental e participação, visto que o principal aspecto do processo que seria ouvir, compreender e buscar atender as necessidades da população atingida, com esclarecimentos diretos a todos os envolvidos e à sociedade não foi efetivamente realizado. O acordo trata superficialmente das necessidades enfrentadas pelas vítimas do desastre, pois para que este remetesse à realidade, seria necessária uma vasta imersão, com oitiva dos atingidos para um real levantamento de suas necessidades.

O acordo é, sem dúvidas, um importante passo no sentido de ter sido um início de reparação. É importante também por ter sido esta solução pautada no consenso. Apesar disso, impõe a necessidade de reflexão a respeito da construção dos acordos na seara jurídica, da importância da capacitação das partes envolvidas para realização de acordos judiciais e da necessidade de se pautar pela dignidade humana toda vez que o acidente repercutir em dano socioambiental.

6. Considerações finais

Isso posto, é possível comprovar que o acidente ambiental de Brumadinho foi um marco na história brasileira em diversos sentidos. Representou uma das maiores tragédias ambientais do país, mas também foi significativo em razão do desfecho que teve, pois o conflito relativo aos danos socioeconômicos foi solucionado por meio de um acordo judicial, que tem sido considerado como um avanço, visto que coaduna com a tendência nacional de pacificação dos conflitos.

Apesar disso, questiona-se, em diversas instâncias, a legitimidade e a efetividade deste acordo, no que se refere à real potencialidade de reparação aos atingidos e ao meio

³⁴⁵MIRRA, A. L. Direito Ambiental: o princípio da precaução e a sua aplicação judicial. Revista de Direito Ambiental. São Paulo, n. 21, p. 2001.



ambiente. Neste sentido, foi o objetivo deste trabalho, uma análise dos termos do acordo, à luz dos princípios constitucionais e de Direito Ambiental, com vistas a apontar possíveis inconsistências.

Compreende-se que o acordo é um passo relevante, pois é realmente uma medida concreta e atípica para resoluções de conflitos desse tipo e magnitude. Portanto, essa é inicialmente uma resposta para parte dos danos constatados, mas, por outro lado, acredita-se que o acordo não atendeu, totalmente, aos requisitos essenciais previstos nesse tipo de negócio, pois quando estima-se acordar algo, pressupõem que as partes sejam igualmente ouvidas e estimuladas a encontrar um denominador comum do caso, e o acordo assinado não decorreu inteiramente deste processo.

No Estado Democrático de Direito, em que, cada dia mais se observa a necessidade de procedimentos judiciais e administrativos que respeitem o indivíduo e as individualidades, entende-se que o acordo de Brumadinho ignorou aspectos muito relevantes, tanto do ponto de vista do Direito Constitucional, quanto relativo ao Direito Ambiental, referentes principalmente à necessidade de participação das comunidades envolvidas e do respeito à dignidade.

Em momento algum se desconsidera a excelência do trabalho prestado pela Defensoria Pública, neste e nos demais casos em que atua. Apenas observa-se que, em casos como este, a representação, por mais atenta que seja, não é capaz de condensar todos os anseios e todas as necessidades.

Além disso, diante de tantos danos e consequências, espera-se que a empresa também seja responsabilizada por parte da reconstrução da vegetação local e dos mananciais que são fundamentais para a região.

Encerra-se o trabalho, sem encerrar a discussão, porque acredita-se que todo passo no sentido de amenizar a situação dos atingidos deve ser valorizado, e, mais ainda, toda ação ou discussão que possa contribuir para o avanço em relação ao respeito individual e ao tratamento digno dado pelo judiciário a qualquer um que necessite de seu provimento é uma evolução. Assim, continuemos a discutir e a evoluir, extraindo de cada discussão aspectos relevantes para o aprimoramento.

A CONFLITUOSIDADE DOS LITÍGIOS IRRADIADOS NO ÂMBITO DOS CONFLITOS RELACIONADOS AO NEOEXTRATIVISMO MINERAL

THE CONFLICT OF LITIGATION IRRADIATED IN THE CONTEXT OF STRIFES
RELATED TO MINERAL NEO-EXTRACTIVISM

Lucas Ramos de Oliveira Santos³⁴⁶
Daniel dos Santos Rodrigues³⁴⁷

RESUMO: O presente artigo, desenvolvido por amostragem intencional, tem por objetivo analisar a conflituosidade que envolve os litígios relacionados ao neoextrativismo mineral. A partir disso, analisa-se por um lado as origens e pré-condições históricas, sociológicas e geopolíticas para que o neoextrativismo seja considerado uma característica estrutural da economia-mundo capitalista, e por outro lado os movimentos de resistência a esse fenômeno. Desta forma, defende-se a ideia de que esses conflitos são caracterizados por um alto grau de conflituosidade, tendo em vista a articulação desses dois lados contrapostos. Sabendo-se que o ramo do direito tem sido cada vez mais acionado para dirimir essas controvérsias, o ponto de partida dessa análise é o conceito de litígios irradiados, que se refere a conflitos que envolvem a lesão a direitos transindividuais que afetam, de modo desigual e variável, distintos segmentos sociais, em alto grau de complexidade e conflituosidade.

Palavras-chave: neoextrativismo mineral; conflituosidade; litígios irradiados; modernidade; colonialidade.

ABSTRACT: The present article, developed by intentional sampling, aims to analyze the conflict that surrounds litigation related to mineral neo-extraction. From this, the historical, sociological and geopolitical origins and preconditions are analyzed in a way that neo-extraction is considered a structural feature of the capitalist world-economy, and in another way, the movements of resistance to this phenomenon. Thereby, the idea that these conflicts are characterized by a high degree of conflict is defended, considering the articulation of these two opposing sides. Knowing that the branch of law has been increasingly used to settle these controversies, the starting point of this analysis is the concept of irradiated litigation, which refers to conflicts involving the injury to transindividual rights that affect, in an unequal and variable way, distinct social segments, with a high degree of complexity and conflict.

Keywords: mineral neoextractivism; conflict; irradiated disputes; modernity; coloniality.

³⁴⁶ Especialista em Direito Público. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Oficial do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG). E-mail: lucasramosufop@gmail.com

³⁴⁷ Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direitos Humanos e Graduado em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG). E-mail: danielsrodrigues@live.com

1. Introdução

De todas as atividades extrativas da América Latina, pode-se afirmar que a mais questionada é a mineração de metais em grande escala. Atualmente, não existe país latinoamericano com projetos de mineração que não tenha conflitos sociais envolvendo as comunidades e as empresas mineradoras³⁴⁸. Por mais que a existência de conflitos relacionados a essas atividades não seja exclusividade do Brasil e muito menos de Minas Gerais, é notório o nível de complexidade que esses litígios alcançaram no estado mineiro a partir do rompimento das barragens de Mariana e Brumadinho.

A tratativa dessas tragédias pelas instituições de justiça tem exigido um olhar cada vez mais amplo acerca das dinâmicas sociais engendradas por influência de um fenômeno maior que pode ser qualificado como neoextrativismo mineral. Para além do rompimento de barragens, pode-se resgatar na história e projetar para o futuro o alto grau de conflituosidade que envolve os litígios advindos do extrativismo mineral. Por uma perspectiva histórica, é fácil identificar que a conflituosidade está imbricada na história de Minas Gerais desde a descoberta de seu “berço esplêndido” mineral.

Alguns estudiosos da tutela coletiva de direitos têm proposto a reformulação de institutos jurídicos a fim de identificar de forma mais fidedigna a realidade de litígios tão complexos como esses. Uma das proposições é a de que o nível de conflituosidade de um litígio seja considerado como um parâmetro para se caracterizar determinado tipo de direito a ser tutelado. Entretanto, ao se eleger a conflituosidade como um parâmetro de leitura dos conflitos, é necessário o entendimento dos motivos que trazem um certo grau de conflituosidade a essa gama de conflitos.

O que se propõe aqui é que esse entendimento seja construído a partir da perspectiva de diversas áreas do conhecimento que se resumem na ecologia política: história colonial, economia ecológica, direito ambiental, sociologia política, antropologia das relações cultura-natureza e ética política³⁴⁹. O diálogo dessas áreas tem o potencial de trazer aspectos centrais para o entendimento dos conflitos e processos de mudanças ambientais ligados à apropriação do espaço e seus recursos. Atentas a esse diálogo, as reformulações de institutos jurídicos terão maiores condições de entregar uma leitura mais apurada da realidade, que oriente uma atuação compromissada com os direitos coletivos.

2. Litígios irradiados, conflituosidade e o neoextrativismo mineral

Nem todos os litígios coletivos são iguais. Nem todos os membros de uma coletividade concordam entre si sobre as formas e os meios que devem ser utilizados para tutelar um direito transindividual. A tomada de consciência a respeito dessas duas premissas óbvias para os litígios coletivos parece ter sido adiada por bons anos, pelo menos desde o advento do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), que nos trouxe o conceito dos direitos coletivos (*lato sensu*).

A razão para esse adiamento é plausível: a tutela coletiva era ainda incipiente à época, a coletividade (e os responsáveis pela tutela coletiva) precisava primeiramente escolher quais direitos seriam coletivos para então os chamar de seu. E a partir disso, a teoria sobre o direito coletivo e sua tutela foi se sofisticando, e chegou ao ponto de questionar a própria definição dos direitos coletivos e o que deve orientar a sua tutela.

³⁴⁸ SVAMPA, M. Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias. Universidad de Guadalajara: CALAS, 2019.

³⁴⁹ ALIER, J. M. O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração. Tradução: Maurício Waldman. São Paulo: Contexto, 2007.

Nesse sentido, Edilson Vitorelli³⁵⁰ ressalta que até aqui os estudiosos pressupuseram que a relação entre os membros de uma coletividade com o direito coletivo é idêntica, como se a coletividade fosse composta por uma massa homogênea de pessoas. Entretanto, a percepção de que esse direito, quando lesado e tutelado, satisfaz de modo diferente cada um desses membros demonstra o contrário. Isso porque nem todas as pessoas são afetadas da mesma forma pela lesão a um direito transindividual, e mesmo se idealmente fossem, nem todos os membros de uma coletividade têm a mesma visão sobre o impacto, a intensidade do dano e até sobre a sua existência. Até porque nem todos os membros da coletividade ocupam a mesma posição social, cultural, econômica ou política, e (inclusive por isso) nem a mesma posição perante o conflito.

A partir de ponderações como essas, Edilson Vitorelli propõe que os direitos transindividuais sejam cindidos em três categorias, orientadas a partir da sociedade que os titulariza e sob a perspectiva da lesão ou ameaça de lesão que sustente a pretensão de tutela. O autor defende que os direitos transindividuais e seus titulares não poderiam ser definidos *a priori*³⁵¹, mas sim a partir de uma lesão ou ameaça de lesão real, que teria o condão de organizar as dinâmicas sociais de forma a possibilitar, ainda que com um certo grau de indeterminação, a delimitação de um grupo titular de um direito transindividual. Esse raciocínio é conduzido pela noção de que não há sentido em buscar uma classificação de direitos, mas, sim, de litígios.

As três categorias propostas são as dos litígios de difusão global, local e irradiada. Suas peculiaridades seriam decorrentes do grau de complexidade e conflituosidade dos litígios. Quanto aos litígios globais, estes tendem a ter um baixo grau de complexidade e de conflituosidade, uma vez que se tratam de situações que não atingem diretamente os interesses de qualquer pessoa (ex: vazamento de óleo no meio do oceano em uma quantidade relativamente pequena).

Quanto aos litígios locais, tratam-se daqueles envolvendo pessoas que ocupam semelhante perspectiva social (ex: minorias raciais, de gênero, de orientação sexual) e que, por isso, compartilham um sentimento de solidariedade entre si. Sendo assim, esses litígios tendem a ter um grau médio de complexidade e de conflituosidade, porque apesar de envolver pessoas que, de certa forma, se identificam, o conflito as afeta de maneira direta e acentuada, o que tende a aumentar o grau de complexidade e conflituosidade do grupo.

Por último e, para os fins deste artigo, o mais importante, os litígios de difusão irradiada ou litígios irradiados apresentam alto grau de complexidade e conflituosidade. A alta complexidade advém dos variados aspectos da lesão e possibilidades de tutela existentes, sendo essas possibilidades muitas vezes incompatíveis entre si.

³⁵⁰ VITORELLI, E. Uma tipologia dos litígios coletivos. In: O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020. p. 25–85.

³⁵¹ Essa definição apriorística é a que o icônico art. 81, p.u., do Código de Defesa do Consumidor propõe:

“Art. 81 [...]. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.”

Nos litígios irradiados, a solução não está preestabelecida em lei, o que desloca a referência do binômio lícito/ilícito para variáveis sociopolíticas, econômicas e culturais. Já o alto grau de conflituosidade desses litígios subsiste no desacordo estabelecido na própria coletividade a partir da posição (social, cultural, econômica ou política) que cada membro do grupo envolvido ocupa na sociedade e da posição que ocupa perante o litígio. Quanto maior a diversidade dos impactos do litígio, maior será a sua conflituosidade.

Ao contrário dos litígios globais, as lesões tocam diretamente, em grau mais ou menos variado, os interesses dos diversos subgrupos envolvidos, o que gera o engajamento destes subgrupos. Ao mesmo tempo, ao contrário dos litígios locais, o modo como a lesão se projeta sobre cada subgrupo é tão distinto, que os integrantes do grupo não se identificam entre si a ponto de compartilharem laços de solidariedade expressivos.

A tendência nesses casos é a de que os integrantes do grupo criem uma relação de adversariedade com os seus semelhantes, quanto menos eles se assemelhem. Além disso, é possível que fique absorta a reivindicação perante o causador primeiro do litígio, uma vez que do litígio inicial, outros se proliferam e acabam dissimulando o contexto inaugural da lesão.

Conforme leciona Edilson Vitorelli³⁵², nos litígios irradiados:

O dano é distribuído de maneira distinta, qualitativa e quantitativamente, entre os integrantes da sociedade. Isso faz com que suas visões acerca da solução desejável sejam divergentes e, não raramente, antagônicas. Esses eventos dão ensejo a litígios mutáveis e multipolares, opondo o grupo titular do direito não apenas ao réu, mas a si próprio.

Em resumo, os litígios irradiados envolvem a lesão a direitos transindividuais que afetam, de modo desigual e variável, distintos segmentos sociais, em alto grau de conflituosidade. Os conceitos dispostos até aqui servem ao intuito de jogar luz em uma gama de conflitos coletivos que merece uma especial atenção por parte, não só do direito, mas também da sociedade como um todo, e na qual Minas Gerais ocupa um papel de destaque, tanto simbólico quanto prático. São eles: os conflitos coletivos relacionados ao neoextrativismo mineral.

É possível enxergar esses conflitos como litígios exemplares à categoria de litígio irradiado. Grande parte deles se enquadrariam nessa categoria, não só pela complexidade que os envolve, mas sobretudo pela conflituosidade que remonta a contextos coloniais e globais, apesar da conjuntura atual e local na qual eles estão situados.

A fim de elucidar a subsunção de tais conflitos à categoria dos litígios irradiados, pretende-se demonstrar com maior vigor o elemento da conflituosidade, pincelando algumas variáveis, dentre as diversas existentes, que influenciam esse elemento e que remontam desde os pressupostos do neoextrativismo mineral até os reflexos atribuíveis a ele. O preâmbulo dessa demonstração se dará a partir da exposição de algumas inversões que vem sendo promovidas na América Latina a partir da modernidade e da colonialidade. Para tanto, será utilizado como referência o

³⁵² VITORELLI, E. Uma tipologia dos litígios coletivos. In: O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020. p. 25–85, p. 42.

pensamento do Grupo Modernidade/Colonialidade³⁵³.

3. Modernidade, colonialidade e extrativismo

A modernidade e a colonialidade, em suas origens, são processos históricos, relacionados entre si, de propagação da cultura europeia, tendo o primeiro uma referência eminentemente temporal e o segundo uma referência eminentemente territorial. A colonialidade representa a transcendência das (a) formas coloniais de dominação do (b) colonialismo histórico, uma vez que “a” não desaparece com o fim de “b”, isto é, com o fim das administrações coloniais. Pelo contrário, o processo de colonização das Américas é a base para a constituição da economia-mundo capitalista, sistema no qual as formas coloniais de dominação continuam a ser reproduzidas³⁵⁴.

Para Dussel³⁵⁵, embora a gestação da modernidade tenha se originado nas cidades europeias medievais, seu nascimento teria se dado em 1492, que é o ano em que Cristóvão Colombo chegou à ilha de São Salvador, nas Bahamas, convencido de que atingira a Índia. A partir dessa visita, seria iniciado o processo de “encobrimento” da América, que compreende, resumidamente, quatro figuras subsequentes: a “invenção”, o “descobrimento”, a “conquista” e a “colonização” da América.

Em sua “invenção”, a América foi considerada como uma continuação da Ásia e, portanto, como um “ser asiático”. Somente no seu descobrimento é que a América foi reconhecida geograficamente como um novo continente e, portanto, como um “Novo Mundo”. Na “conquista” da América, pautada na relação de dominação jurídico-militar, realizou-se um sistemático controle dos corpos, das pessoas e dos povos originários, pressuposto pela necessidade de “pacificação” dos povos. E em sua colonização (do mundo da vida³⁵⁶), sacramentou-se a dominação político-econômica, pautada numa práxis pedagógica e cultural.

Ao contrário do que se vê na maioria dos livros de história, esse processo não foi um “descobrimento” do novo. O que ocorreu foi o reconhecimento de uma matéria ou potência onde o europeu começa a inventar sua própria imagem e semelhança, que deveria ser incorporada “ao novo sistema estabelecido: a Modernidade mercantil-capitalista nascente – sendo, todavia, sua ‘outra face’, a face explorada, dominada, encoberta”³⁵⁷.

Desta forma, a América foi a primeira periferia da Europa moderna, sofrendo desde seu “descobrimento” um sistemático processo de modernização que implicou na dominação, alienação, domesticação e exploração dos recursos naturais e dos povos

³⁵³ “Formado por intelectuais latino-americanos situados em diversas universidades das Américas, o coletivo realizou um movimento epistemológico fundamental para a renovação crítica e utópica das ciências sociais na América Latina no século XXI: a radicalização do argumento pós-colonial no continente por meio da noção de ‘giro decolonial’” (BALLESTRIN, L. América Latina e o giro decolonial. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 11, p. 89–117, ago. 2013, p. 89). Dentre os integrantes do grupo estão Arturo Escobar, Enrique Dussel e Ramon Grosfoguel, todos citados nesse artigo.

³⁵⁴ ASSIS, W. F. T. Do colonialismo à colonialidade: expropriação territorial na periferia do capitalismo. Caderno CRH, v. 27, n. 72, p. 613–627, dez. 2014.

³⁵⁵ DUSSEL, E. 1492: o encobrimento do outro. A origem do “mito da Modernidade”. Tradução: Jaime A. Classen. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

³⁵⁶ Dussel sugere uma contraposição ao conceito de colonização (kolonisierung) do mundo da vida (lebenswelt), proposto por Jürgen Habermas, ao empregar o mesmo conceito, mas defendendo que a colonização do mundo da vida no contexto da colonização da América teria um sentido forte, histórico, real e, portanto, não metafórico.

³⁵⁷ DUSSEL, E. 1492: o encobrimento do outro. A origem do “mito da Modernidade”. Tradução: Jaime A. Classen. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993, p. 60.

originários da América e da África. A periferia serviria então como espaço livre para que os europeus pobres, fruto do capitalismo, pudessem se tornar proprietários capitalistas nas colônias.

Tem-se, portanto, a negação e o “encobrimento do outro”, como afirmação do ego europeu descobridor, conquistador e colonizador. Eis a miscelânea, muita simbólica, de adjetivos que foram atribuídos à América Latina: “o Outro é a ‘besta’ de Oviedo, o ‘futuro’ de Hegel, a ‘possibilidade’ de O’Gorman, a ‘matéria bruta’ para Alberto Caturelli: massa rústica ‘descoberta’ para ser civilizada pelo ‘ser’ europeu da ‘Cultura Ocidental’, mas ‘en-coberta’ em sua Alteridade”³⁵⁸.

As marcas do processo de “encobrimento” se mostram desde a nomeação que foi dada às porções de território que hoje coincidem com alguns países e regiões da América Latina: a Costa das “Pérolas”, a Costa do “Ouro” (Panamá), a Costa “Rica”, o Porto “Rico”, a “Argentina” (de *argentum*, prata)³⁵⁹.

No desenrolar dessa lógica, encontramos as “Minas Gerais” e as regiões que hoje coincidem com algumas de suas cidades, como “Vila Rica” (Ouro Preto), “Ouro Branco”, “Diamantina”, “Itabira” do Campo (atual Itabirito, em referência ao minério de ferro), Vila de “Itabira” do Mato Dentro (atual Itabira), Vila Real de Nossa Senhora da Conceição do “Sabará” (que em tupi significa “grandes olhos brilhantes”, em referência às pepitas de ouro encontradas na região), sem contar com Catas Altas, Esmeraldas, Lavras Novas e tantas outras nomeações mais recentes de cidades e de localidades mineiras.

O fato de alguns desses nomes terem origem na língua tupi pode até sugerir, eufemisticamente, a expressão de um sincretismo ou encontro de culturas. Entretanto, percebe-se na escolha dessas denominações um recorte reducionista que elege como o principal elemento de cada região a “*magna commo ditata*”³⁶⁰ a ser usurpada, encobrindo quaisquer outros elementos constituintes do território por serem irrelevantes diante da chave de leitura do conquistador.

Em meio a revoltas e “inconfidências” que questionavam a arrecadação de impostos relacionados à extração mineral, a região de Minas Gerais entra, impetuosamente, na história: a maior quantidade de ouro então descoberta no mundo foi extraída daqui no menor espaço de tempo. A seguinte passagem da célebre obra “Las Venas Abiertas del América Latina” ilustra de forma sublime a inversão como autêntico dispositivo da modernidade:

Minas Gerais despencou em um abismo de decadência e ruína. **Incrivelmente, um autor brasileiro (Augusto de Lima Júnior) agradece o favor e sustenta que o capital inglês que saiu de Minas Gerais “serviu para a imensa rede bancária que propiciou o comércio entre as nações e tornou possível levantar o nível de vida dos povos capazes de progresso”.** Condenados inflexivelmente à pobreza em função do progresso alheio, os povos mineiros “incapazes” ficaram isolados e tiveram que se resignar a arrancar seus alimentos das pobres terras já despojadas dos metais e pedras preciosas. A agricultura de subsistência ocupou o lugar da economia

³⁵⁸ DUSSEL, E. 1492: o encobrimento do outro. A origem do “mito da Modernidade”. Tradução: Jaime A. Classen. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993, p. 36.

³⁵⁹ DUSSEL, E. 1492: o encobrimento do outro. A origem do “mito da Modernidade”. Tradução: Jaime A. Classen. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

³⁶⁰ DUSSEL, E. 1492: o encobrimento do outro. A origem do “mito da Modernidade”. Tradução: Jaime A. Classen. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993, p. 75.

mineral³⁶¹³⁶²(tradução e grifo nosso).

É interessante perceber na citação de Augusto de Lima Júnior feita por Galeano uma inversão de valores, pelo menos se o considerarmos como parte integrante da face explorada. Essa inversão seria impensável se não fosse mencionado o que Grosfoguel³⁶³ apontou como “egopolítica do conhecimento da filosofia ocidental”, verdadeira expressão da colonialidade no conhecimento.

A modernidade, como paradigma eurocêntrico hegemônico, inspirou a filosofia e as ciências sociais ocidentais, que assumiram um ponto de vista universalista, neutro e objetivo. Esse ponto de vista privilegiou o mito de um “ego” não situado, uma vez que o lugar epistêmico de quem enuncia e o sujeito enunciador encontram-se sempre desvinculados entre si. Com a quebra dessa ligação, a filosofia e as ciências sociais conseguiram gerar um mito sobre um conhecimento universal verdadeiro que encobre “não só aquele que fala como também o lugar epistêmico geopolítico e corpo-político das estruturas de poder/conhecimento colonial, a partir do qual o sujeito se pronuncia”³⁶⁴.

O mito da modernidade, como ideologia, proporciona a conversão do subjetivo do homem heterossexual/branco/patriarcal/cristão/militar/capitalista/europeu, isto é, o subjetivo do homem que chegou às Américas em 1492, em um dado objetivo, imparcial, isento, para daí ser inclusive o objetivo, a referência, o padrão da humanidade. A modernidade é uma das tantas representações de um real invertido (já que o real não comporta verdades absolutas) que acaba invertendo a consciência não só de quem se encontra no padrão dominante, mas também de quem se encontra subalternizado³⁶⁵. Sobre isso, Grosfoguel³⁶⁶ adverte:

O fato de alguém se situar socialmente no lado oprimido das relações de poder não significa automaticamente que pense epistemicamente a partir de um lugar epistêmico subalterno. Justamente, o êxito do sistema-mundo colonial/moderno reside em legar os sujeitos socialmente situados no lado oprimido da diferença colonial a pensar epistemicamente como aqueles que se encontram em posições dominantes.

Seguindo essa lógica, os Estados periféricos que hoje são oficialmente

³⁶¹ GALEANO, E. *Las venas abiertas de América Latina*. 76. ed. [s.l.] Siglo XXI editores, 2004, p. 80.

³⁶² No original: “Minas Gerais cayó a pique en un abismo de decadencia y ruina. Increíblemente, un autor brasileño agradece el favor y sostiene que el capital inglés que salió de Minas Gerais ‘sirvió para la inmensa red bancaria que propició el comercio entre las naciones y tornó posible levantar el nivel de vida de los pueblos capaces de progreso’. Condenados inflexiblemente a la pobreza en función del progreso ajeno, los pueblos mineros ‘incapaces’ quedaron aislados y tuvieron que resignarse a arrancar sus alimentos de las pobres tierras ya despojadas de metales y piedras preciosas. La agricultura de subsistencia ocupó el lugar de la economía minera.”

³⁶³ GROSFOGUEL, R. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. In: SANTOS, B. DE S.; MENEZES, M. P. (Eds.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Edições Almedina, 2009. p. 383–417.

³⁶⁴ GROSFOGUEL, R. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. In: SANTOS, B. DE S.; MENEZES, M. P. (Eds.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Edições Almedina, 2009. p. 383–417, p. 387.

³⁶⁵ SOUZA, T. R. DE. *O papel da ideologia na sociedade moderna*. Belo Horizonte: Initia Via, 2015. v. 4.

³⁶⁶ GROSFOGUEL, R. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. In: SANTOS, B. DE S.; MENEZES, M. P. (Eds.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Edições Almedina, 2009. p. 383–417, p. 387.

independentes construíram ideologias de “identidade nacional”, “desenvolvimento nacional” e “soberania nacional”, pautadas em referências eurocêntricas. Tais ideologias produziram uma ilusão de “independência”, “desenvolvimento” e “progresso” que promoveram a reinserção expropriatória dos países periféricos nas dinâmicas do sistema-mundo capitalista³⁶⁷.

Se, no colonialismo histórico, a rapina dos recursos naturais se legitimava pela força e supremacia político-militar do Estado colonizador, no contexto de colonialidade na apropriação da natureza, há outros mecanismos de poder que promovem a aceitabilidade da exploração territorial, dentre os quais se destacam: consideração, como vantagem comparativa no mercado mundial, da extração de riquezas naturais; discurso da disponibilidade de terras vazias, degradadas e inexploradas; necessidade de tornar o território economicamente produtivo; criação da ideia-força de que o progresso e o crescimento econômico se atrelam à extração de riquezas naturais; conciliação e harmonia entre exploração capitalista da natureza e preservação ambiental; e integração dos produtos primários à economia global como forma de pavimentar o caminho para era moderna. Dito em outros termos, durante o período do colonialismo histórico, a exploração de bens primários foi levada a cabo através da mão visível da dominação política; agora está organizada por mecanismos de poder operados pela aparente mão invisível do mercado em associação com a destacada e necessária presença do Estado.³⁶⁸

Os Estados periféricos oficialmente independentes podem ser considerados uma versão atualizada das colônias que sofreram sistematicamente com o extrativismo dos recursos naturais. Entretanto, hoje são os próprios Estados periféricos que organizam, sob uma implacável influência externa, a expropriação de seus próprios territórios. Da mesma forma, por influência externa compreende-se a ação de grandes corporações transnacionais e conglomerados financeiros, que podem ser consideradas a versão atualizada das potências imperiais, até porque se ancoram na lógica de mercado e na influência política dos Estados de origem para fazer valer sua força de constrangimento nas novas dinâmicas extrativistas³⁶⁹.

4. Neoextrativismo mineral como novo paradigma extrativista e os movimentos de resistência

Pelo que foi disposto até aqui, percebe-se que o neoextrativismo não é um fenômeno completamente novo. Com Maristella Svampa³⁷⁰, autora que se debruçou sobre as “fronteiras do neoextrativismo na América Latina”, é possível identificar as origens do extrativismo no processo de conquista e colonização da América Latina. Abundante em recursos naturais, dentre eles os metais preciosos, a região conviveu com atividades que removeram grandes volumes de natureza, não sendo forçoso considerar as sociedades da região como autênticas exportadoras de natureza.

O conceito de extrativismo é caracterizado, portanto, muito mais pela

³⁶⁷ ALIMONDA, H. La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la Ecología Política latinoamericana. In: _____. La Naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2011. p. 21–58.

³⁶⁸ ASSIS, W. F. T. Do colonialismo à colonialidade: expropriação territorial na periferia do capitalismo. Caderno CRH, v. 27, n. 72, p. 613–627, dez. 2014.

³⁶⁹ ASSIS, W. F. T. Do colonialismo à colonialidade: expropriação territorial na periferia do capitalismo. Caderno CRH, v. 27, n. 72, p. 613–627, dez. 2014.

³⁷⁰ SVAMPA, M. Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias. Universidad de Guadalajara: CALAS, 2019.

apropriação do que pela produção de recursos naturais, minimamente processados e orientados para a exportação. Ao longo do tempo, existiram sucessivas gerações de extrativismo. Com isso, a América Latina foi se reconfigurando por meio da expansão das fronteiras mercantis e pela degradação de seus territórios, que se converteram em verdadeiras áreas de sacrifício. Entretanto, a partir dos crescentes fluxos de capitais, o fenômeno, que passou a ser chamado de neoextrativismo, adquiriu novos contornos e dimensões,

[...] não só objetivas – pela quantidade e escala dos projetos, pelos diferentes tipos de atividades, pelos atores nacionais e transnacionais envolvidos –, mas também subjetivas, a partir da emergência de grandes resistências sociais, que questionaram o avanço vertiginoso da fronteira das *commodities* e foram elaborando outras linguagens e narrativas frente a espoliação, em defesa de outros valores – a terra, o território, os bens comuns, a natureza³⁷¹³⁷²(tradução nossa).

O neoextrativismo, como recriação do conceito de extrativismo, representa uma série de continuidades e rupturas com o conceito tradicional. No neoextrativismo, permanece a presunção da América Latina como uma região produtivista e instrumental. Além disso, essa presunção é aguçada pelo novo auge das *commodities*, que representou uma chance para os países da América Latina impulsionarem o progresso nacional. Das vantagens comparativas e oportunidades econômicas proporcionadas por esse novo cenário, pode-se perceber uma reatualização e continuidade do imaginário social “eldoradista” da América Latina³⁷³.

No entanto, a expansão desenfreada da fronteira das *commodities*, proporcionada pelo *boom* nos preços de suas cotações, inseriu uma ruptura no conceito tradicional de extrativismo. Os megaempreendimentos minerários – pertencentes a grandes corporações transnacionais, caracterizados pelo gigantismo das operações e pelo uso intensivo de água, energia e recursos – passaram a ser a tônica do novo paradigma. Ao mesmo tempo, as resistências sociais à megamineração ganharam contornos políticos, sociais e ecológicos inimagináveis para as ideologias hegemônicas de progresso, reproduzidas aqui desde a invenção da América.

Outra novidade que rompeu a lógica do extrativismo tradicional foi a presença do Estado como participante ativo na promoção das atividades extrativas. Isso se deu por meio da adoção de regras relacionadas a processos produtivos voltados para o ganho de competitividade e o aumento da rentabilidade sob critérios clássicos de eficiência, incluindo a externalização dos impactos sociais e ambientais³⁷⁴.

Os Estados, para angariarem subsídios capazes de sustentar agendas

³⁷¹ SVAMPA, M. Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias. Universidad de Guadalajara: CALAS, 2019, p. 12.

³⁷² No original: “[...] no solo objetivas – por la cantidad y la escala de los proyectos, los diferentes tipos de actividad, los actores nacionales y transnacionales involucrados –, sino tambien de otras subjetivas, a partir de la emergencia de grandes resistencias sociales, que cuestionaron el avance vertiginoso de la frontera de los commodities y fueron elaborando otros lenguajes y narrativas frente al despojo, en defensa de otros valores –la tierra, el territorio, los bienes comunes, la naturaleza –”.

³⁷³ SVAMPA, M. Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias. Universidad de Guadalajara: CALAS, 2019.

³⁷⁴ GUDYNAS, E. O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões. In: LÉNA, P.; NASCIMENTO, E. P. (Eds.). Enfrentando os limites do crescimento. Sustentabilidade, decrescimento e prosperidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

minimamente progressistas, aproveitaram-se das vantagens proporcionadas pelo contexto de valorização das *commodities* ao criarem compensações sociais financiadas pelas atividades extrativas. Por meio dessa estratégia, essas atividades representaram para as comunidades envolvidas a criação de possibilidades em meio a um cenário de marginalização, desemprego e pobreza, garantindo aos empreendimentos neoextrativistas certo nível de legitimação social³⁷⁵.

Por outro lado, os ciclos de valorização das *commodities* geram um aumento no metabolismo social do capital, que exige uma quantidade cada vez maior de matérias-primas e energia, traduzindo-se numa maior pressão sobre os bens naturais e territórios. Desta forma, o neoextrativismo exerce sua dinâmica por meio da ocupação intensiva do território e acumulação de terras, o que traz como consequência o deslocamento de populações, a desvalorização de outras formas de subsistência das regiões afetadas e a destruição da biodiversidade³⁷⁶.

No caso do Brasil, sua inserção na economia global tem se processado por meio de diversas concessões, dentre elas a dilapidação do patrimônio natural, a degradação e contaminação do meio ambiente, a exploração de mão de obra barata ou em regime de escravidão, a expropriação de populações camponesas e a subserviência aos mecanismos de valorização financeira³⁷⁷. Essas concessões fazem parte de uma visão efficientista do território, que o caracteriza como ocioso, improdutivo e esvaziável a depender da abundância de recursos, do nível de vulnerabilidade social da população e da baixa densidade demográfica da região.

Essa visão de “território recurso” – na qual considera o espaço como unifuncional, onde a natureza e o trabalho são explorados e transformados em mercadoria, no intuito de gerar a acumulação desigual de riquezas – se contrapõe à visão de “território abrigo”, pertencente a povos originários, tradicionais, ou subalternizados de uma região. De acordo com essa última visão, o espaço é “vivido e chão da morada, patrimônio dos vivos, dos mortos e dos que virão nascer, onde a natureza é mãe e progenitora, apropriada pelo trabalho familiar e comunitário para a sustentação da vida (material, simbólica e afetiva)”³⁷⁸.

Essas duas formas de uso do território estão no âmago dos litígios relacionados ao neoextrativismo mineral. Expressam elas diferentes concepções sobre o território, a natureza, o meio ambiente e a própria noção de desenvolvimento, sendo concepções orientadas por matrizes de racionalidade divergentes, uma de origem eurocêntrica e que se tornou hegemônica, e outra considerada subalterna pelo processo iniciado no “encobrimento” da América Latina³⁷⁹.

É notório o grau de organização das grandes corporações para que os seus

³⁷⁵ ASSIS, W. F. T. Do colonialismo à colonialidade: expropriação territorial na periferia do capitalismo. Caderno CRH, v. 27, n. 72, p. 613–627, dez. 2014.

³⁷⁶ SVAMPA, M. Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias. Universidad de Guadalajara: CALAS, 2019.

³⁷⁷ ASSIS, W. F. T. Do colonialismo à colonialidade: expropriação territorial na periferia do capitalismo. Caderno CRH, v. 27, n. 72, p. 613–627, dez. 2014.

³⁷⁸ FERREIRA, S. R. B. Marcas da colonialidade do poder no conflito entre a mineradora Samarco, os povos originários e comunidades tradicionais do Rio Doce. In: MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (Eds.). Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2016, p. 270.

³⁷⁹ FERREIRA, S. R. B. Marcas da colonialidade do poder no conflito entre a mineradora Samarco, os povos originários e comunidades tradicionais do Rio Doce. In: MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (Eds.). Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2016.

desígnios se efetivem, afinal o que está em jogo é o sucesso dos negócios e, em muitos casos, o lucro dos acionistas, já que grande parte dessas corporações tem suas ações negociadas em bolsas de valores. Por outro lado, e aqui subsiste o alto grau de conflituosidade dos problemas relacionados ao neoextrativismo, nem pelo sucesso desses empreendimentos e avanço do neoextrativismo os movimentos de resistência deixaram de se articular, até porque no caso deles o que está em jogo é a vida, em suas diversas facetas, de pessoas, grupos e ecossistemas.

As complexidades advindas do novo paradigma extrativista trouxeram vigor aos movimentos sociais contra-hegemônicos. Segundo Arturo Escobar³⁸⁰, essas resistências sociais enfatizam quatro direitos fundamentais: a sua identidade, ao seu território, à autonomia política e a sua própria visão de desenvolvimento. Nesse sentido,

A maioria destes movimentos é concebida explicitamente em termos de diferenças culturais, e da diferença ecológica que esta significa. Estes não são movimentos para o desenvolvimento nem para a satisfação de necessidades, apesar de que, logicamente, as melhoras econômicas e materiais são importantes para eles. São movimentos originados numa vinculação cultural e ecológica a um território. Para eles, o direito a existir é uma questão cultural, política e ecológica. Estão obrigatoriamente abertos a certas formas de bens, comércio, e às tecnociências (por exemplo, através de uma relação com as estratégias de conservação da biodiversidade), ao mesmo tempo em que resistem à completa valorização capitalista e científica da natureza³⁸¹.

A efervescência desses movimentos agregou um nível de conflituosidade aos litígios relacionados ao neoextrativismo que poderiam parecer como já aplacados pelos dispositivos da modernidade. Em tais movimentos,

[...] a articulação de atores diferentes promove um diálogo de saberes e disciplinas, caracterizado pela valorização dos saberes locais e pela elaboração de um saber específico, independente dos discursos dominantes. [...] A partir dessa articulação, as diferentes organizações e movimentos elaboram diagnósticos comuns, expandem a plataforma discursiva, que excede a problemática local e nacional, assim como diversifica as estratégias de luta combinando mobilização de base e articulação de redes sociais com a geração e aplicação de diferentes instrumentos técnicos e legais (amparos coletivos, novas ordenações, demanda de consulta pública e leis de proteção do meio ambiente e dos direitos dos povos originários)³⁸²³⁸³(tradução nossa).

³⁸⁰ ESCOBAR, A. O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento? In: LANDER, E. (Ed.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Colección Sur Sur. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

³⁸¹ ESCOBAR, A. O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento? In: LANDER, E. (Ed.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Colección Sur Sur. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 151.

³⁸² SVAMPA, M. Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias. Universidad de Guadalajara: CALAS, 2019, p. 47.

³⁸³ No original: “[...] la articulacion entre actores diferentes, lo cual promueve un dialogo de saberes y disciplinas, caracterizado por la valorizacion de los saberes locales como tambien por la elaboracion de un saber experto independiente de los discursos dominantes. [...] a partir de esta articulacion las diferentes organizaciones y movimientos elaboran diagnosticos comunes, expanden la plataforma discursiva, que excede la problematica local y nacional, asi como diversifican las estrategias de lucha combinando la movilizacion de base y la articulacion de redes sociales con la generacion y aplicacion de diferentes instrumentos tecnicos y legales (amparos colectivos, nuevas ordenanzas, demanda de consulta publica y leyes de proteccion del ambiente y de los derechos de los pueblos originarios).”

A condição moderna impingiu uma reconfiguração geográfica, de modo que as experiências de desenvolvimento significaram para a maioria das pessoas um processo de rompimento com o lugar. Sendo assim, os diferentes atores e segmentos da sociedade não estão presentes da mesma forma nas complexas dinâmicas e conflitos, sobretudo territoriais. Desta forma, as interações entre os atores e segmentos sociais se realizam em um espaço complexo, nos quais se inter cruzam lógicas de ação e racionalidade portadoras de valorações distintas. O que vem se delineando nesses conflitos é a expressão de uma multiterritorialidade, que se mostra oposta à padronização, de ideias, concepções e modelos de boa vida, estabelecida pela globalização.

5. Considerações finais

Pelo que foi delineado, é forçoso concluir que o neoextrativismo não é uma simples fase do capitalismo ou um problema relegado às economias subdesenvolvidas, e sim uma característica estrutural da economia-mundo capitalista. Os problemas ambientais relacionados a ele são multissetoriais, apresentam grau elevado de complexidade e incerteza, e geram variados impactos de longo prazo, cujas causas nem sempre são claramente definidas³⁸⁴.

Entretanto, nem por todos esses impactos a atividade de extração mineral, sobretudo as de grande escala, é ilegal no Brasil, e nem seria concebível que fosse. Isso quer dizer que os conflitos relacionados não podem ser encarados como se a solução fosse, simplesmente, a proibição de realização de projetos minerários, nem, de modo ingênuo, como se fosse possível desenvolvê-los sem nenhum impacto³⁸⁵.

Não se trata de situações em que se opõe um comportamento lícito a outro ilícito, mas sim de conflitos gerados no interior dos limites de legalidade estabelecidos pelo ordenamento jurídico. Há utilidade social na realização desses empreendimentos, mas, ainda que sejam tomadas as cautelas exigíveis, haverá impactos sociais e ambientais sobre a população local³⁸⁶.

Algumas balizas legais criadas a partir do rompimento das barragens de Mariana e Brumadinho até trouxeram parâmetros diretos e indiretos à atividade extrativa. Dentre eles, destacam-se, em nível nacional (Lei Federal nº 14.066/20, que replicou em muitos pontos o disposto na Lei Estadual nº 23.291/19), a proibição de construir barragens do tipo a montante ou em que seja identificada comunidade nas ZAS³⁸⁷, a obrigação de desconstituir as barragens já construídas nessas condições, a necessidade de previsão de um plano de ação emergencial (PAE) para todas as barragens de rejeitos de mineração e o aumento da multa por dano causado pelo mau funcionamento de uma barragem.

Em nível estadual, foi instituída em Minas Gerais a Política Estadual dos Atingidos por Barragens (PEAB – Lei Estadual nº 23.795/2021), que estabelece, dentre diversas previsões, os direitos dos atingidos por barragens e a necessidade de previsão do Plano de Recuperação e Desenvolvimento Econômico e Social (PRDES) por parte dos empreendimentos minerários. No entanto, inexorável é o fato de que essas leis não

³⁸⁴ VITORELLI, E. Uma tipologia dos litígios coletivos. In: O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020. p. 25–85.

³⁸⁵ VITORELLI, E. Uma tipologia dos litígios coletivos. In: O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020. p. 25–85.

³⁸⁶ VITORELLI, E. Uma tipologia dos litígios coletivos. In: O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020. p. 25–85.

³⁸⁷ A Zona de Autossalvamento (ZAS) é a região imediatamente a jusante da barragem, em que se considera não haver tempo suficiente para uma adequada intervenção dos serviços e agentes de proteção civil em caso de acidente.

desconstituíram a lógica neoextrativista, que está por detrás do rompimento das barragens e dos conflitos propiciados pelo novo paradigma de extração mineral.

Estes conflitos têm um cunho cognitivo e epistêmico, de olhares acerca do mundo e da existência, que expressam as relações que estes povos atingidos estabelecem entre si e com a natureza, e que deixa marcas nas suas formas de territorialidade³⁸⁸. Sendo assim, o alto grau de conflituosidade é algo que parece ser inerente ao neoextrativismo. Se esse é um fator que torna os litígios cada vez mais complexos, ao mesmo tempo o alto grau de conflituosidade pode ser lido como algo salutar, pois é a expressão da resistência de formas de vida não hierarquizadas, com fortes contornos rizomáticos, ilustradas por redes construídas “desde baixo” por grupos subalternos³⁸⁹.

É necessário, no entanto, que essas idiosincrasias não sejam banalizadas por parte da sociedade, dos diversos movimentos sociais, dos segmentos de uma dada coletividade e dos profissionais que atuam na tratativa desses conflitos. Nesse sentido, as avaliações multicriteriais como alternativa às simplesmente compensatórias, a avaliação integral e os métodos participativos para a resolução de conflitos podem ser bem mais apropriados do que a mera consulta a especialistas de determinadas disciplinas, de forma que esses métodos representem uma ecologia política aplicada³⁹⁰.

³⁸⁸ FERREIRA, S. R. B. Marcas da colonialidade do poder no conflito entre a mineradora Samarco, os povos originários e comunidades tradicionais do Rio Doce. In: MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (Eds.). Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2016.

³⁸⁹ SVAMPA, M. Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias. Universidad de Guadalajara: CALAS, 2019, p. 47.

³⁹⁰ ALIER, J. M. O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração. Tradução: Maurício Waldman. São Paulo: Contexto, 2007.



ANÁLISE DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO MINERAL NOS MUNICÍPIOS MINEIROS NA PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO DO ACESSO À INFORMAÇÃO

ANALYSIS OF FINANCIAL COMPENSATION FOR MINERAL EXPLORATION IN THE
MUNICIPALITIES OF MINAS GERAIS FROM THE PERSPECTIVE OF THE PRINCIPLE
OF ACCESS TO INFORMATION

Jenifer Dias do Carmo³⁹¹

Livia Maria Cruz Gonçalves de Souza³⁹²

Nathalia Vieira Dias Sales³⁹³

RESUMO: A mineração se apresenta de forma bastante expressiva no cenário nacional, especialmente em Minas Gerais. O presente artigo aborda a exploração minerária, vinculando a pesquisa à arrecadação da CFEM (Compensação Financeira pela Exploração Mineral), bem como sua aplicação pelo Estado de Minas Gerais e pelos Municípios mineiros, selecionados. De outro lado demonstra o acentuado impacto ambiental decorrente da extração mineral e suas consequências nocivas ao meio ambiente. Utilizou-se método hipotético-indutivo, por meio de pesquisa qualitativa exploratória de dados oficiais, doutrina, legislação e jurisprudência. Como referencial teórico além das leis supracitadas, buscou-se o livro Responsabilidade Civil por omissão do Estado: Compensação Financeira por Exploração Mineral e barragem de rejeito em análise. Nesse caminho a análise se voltou para os dados divulgados pelos 501 municípios mineiros que participam da atividade exploratória e receberam a Compensação Financeira de Recursos Minerais (CFEM). Verificou-se a inadimplência de alguns Municípios referente a transparência de dados relativos à aplicação da CFEM, bem como a tímida evolução de outros na aplicação da receita no meio ambiente como disposto na Constituição estadual de Minas Gerais em seu art. 214.

Palavras-chave: CFEM; meio ambiente; mineração; transparência; legislação.

ABSTRACT: Mining is very expressive on the national scene, especially in Minas Gerais. This article deals with mining exploration, linking research to the collection of CFEM (Financial Compensation for Mineral Exploration), as well as its application by the State of Minas Gerais and the selected municipalities in Minas Gerais. On the other hand, it demonstrates the marked environmental impact resulting from mineral extraction and its harmful consequences to the environment. A hypothetical-inductive method was used, through exploratory qualitative research of official data, doctrine, legislation and jurisprudence. As a theoretical reference in addition to the aforementioned laws, the book Civil Responsibility for omission of the State: Financial Compensation for Mineral Exploration and tailings dam under analysis was sought. In

³⁹¹ Graduanda do Curso de Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara. E-mail: Jeniferdiasadm@hotmail.com

³⁹² Mestre e Doutora em Direito Público, Advogada e Professora. E-mail: liviamaria_cg@hotmail.com

³⁹³ Graduanda do Curso de Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara. E-mail: nathaliasales14@gmail.com

this way, the analysis turned to the data released by the 501 municipalities in Minas Gerais that participate in the exploratory activity and received the Financial Compensation for Mineral Resources (CFEM). It was verified the default of some Municipalities regarding the transparency of data related to the application of the CFEM, as well as the timid evolution of others in the application of the revenue in the environment as provided for in the State Constitution of Minas Gerais in its art. 214.

Keywords: CFEM; environment; mining; transparency; legislation.

1. Introdução

Desde os primórdios da civilização brasileira, por volta do século XVII, a mineração se fez presente no país. Em virtude de expedições conhecidas como bandeiras, ocorria a mobilização em prol da busca por metais preciosos, como ouro, prata ou diamante. A exploração de minerais instaurou-se, outrora, como uma atividade socioeconômica visada e lucrativa, de grande rentabilidade para o Brasil colonial.

Atualmente, o leque de utilização dos minerais ampliou-se, em razão da expansão de possibilidades e uso de recursos minerais no cotidiano. A atividade exploratória está intrinsecamente ligada ou correlacionada com a satisfação das necessidades humanas ou sociais.

Não há dúvida que a exploração minerária causa inúmeros prejuízos ao meio ambiente. Entre os danos ambientais destaca-se a perda vegetativa, pois a exploração remove a vegetação da área de extração, afetando diretamente a flora ambiental. Além disso, a toxicidade dos minérios contamina o solo, processos erosivos são estimulados, o ar é poluído mediante a queima ao ar livre de mercúrio.

Recorrentemente durante a extração de diversos minérios, rios são poluídos mediante o descarte inapropriado de material produzido e não utilizado. Há também uma repercussão danosa para a fauna, visto que é notória a mortandade de peixes em águas contaminadas e a evasão de animais da área silvestre que passou a sediar um espaço de extração mineral.

Hodiernamente, explorar minérios representa um mecanismo de movimentação da Economia nacional e manutenção de atividades essenciais. Diversos Municípios por receberem a atividade minerária em seus territórios sofrerem os efeitos da exploração, são concebidos como Municípios produtores ou afetados pela mineração, em contrapartida são contemplados com o recebimento do recurso da CFEM. Frise-se que o montante arrecadado deve ser investido em ações a favor do desenvolvimento socioeconômico-ambiental do Município.

Estariam os entes municipais direcionando a CFEM para tal perspectiva? Acredita-se que não, uma vez recebido os recursos direcionam para um caixa único do erário municipal aplicando-os para outros fins. Ocorre que tal prática não pode ser vista como normal ou corriqueira no campo da Administração Pública, pois a Constituição Mineira determina a aplicação da receita no desenvolvimento socioeconômico dos Municípios assim como na proteção ambiental.

Considerando que a lei 13.540/2017 dispõe que cada ente federado que receba recursos da CFEM deve informar de forma transparente onde o recurso vem sendo aplicados, o trabalho busca, ainda, verificar se os beneficiários do recurso, produtores ou afetados pela mineração, estão cumprindo a disposição legal.

Utilizou-se método hipotético-indutivo, por meio de pesquisa qualitativa exploratória de dados oficiais, doutrina, legislação e jurisprudência. Como referencial teórico além das leis supracitadas, buscou-se o livro Responsabilidade Civil por

Omissão do Estado: Compensação Financeira por Exploração Mineral e barragem de rejeito em análise.

2. Atividade minerária e os desafios que se impõe aos beneficiários da CFEM

É mister reconhecer que o Brasil apresenta uma significativa capacidade de produção mineral, por conseguinte, é notório o interesse do Estado em fornecer uma tutela jurisdicional concernente à exploração das minas, que envolva uma regulamentação jurídica e a necessidade de contraprestação financeira resultante da exploração minerária, isto é, extração do bem mineral.

A Constituição Federal de 1988³⁹⁴ asseverou que os recursos naturais, incluindo os do subsolo, são propriedades da União Federal, sendo que a esta última foi conferida a condição de administradora dos bens minerais, bens ambientais que como qualquer outro bem ambiental são imprescindíveis à sadia qualidade de vida. Por tal razão a necessidade de sua proteção. O dispositivo constitucional ainda aduz que a pesquisa e a lavra desses recursos naturais devem estar embasadas em autorização, permissão ou concessão pela autoridade estatal competente.

Em decorrência de trabalhos executados nas minas, países mineradores desenvolveram um processo de compensação financeira pela exploração mineral. Lima³⁹⁵, pontua que na maioria dos países, uma taxa é determinada, sob diferentes percentuais, sobre cada mineral, o que influi sobre o valor do recurso já extraído e sobre o valor de venda. A taxação é variável. Uma variação expressa é a destinação para mercados locais ou globais dos produtos. Metais básicos, por exemplo, dependentes de investidores financeiros, tendem a ser menos taxados que mercadorias de baixo valor.

Perceba, na Austrália, cada estado têm o seu próprio cálculo de compensação financeira, no Canadá, o *mining tax*, a taxa ou imposto sobre a mineração, é cobrado além do imposto de renda, diga-se de passagem correspondente à compensação financeira e no Chile, maior produtor mundial de cobre, presente está o sistema de compensação financeira.

No Brasil, criou-se e regulamentou-se a CFEM (Compensação Financeira pela Exploração Mineral), mediante previsão constitucional e legal, com fulcro no art. 20, § 1º, da CF/88³⁹⁶, Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989³⁹⁷ e Lei 8001 de 1990³⁹⁸,

³⁹⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 mai. 2021.

³⁹⁵ Lima, Paulo César Ribeiro. A compensação financeira pela exploração mineral no Brasil e no mundo. Brasília, 2007. Disponível em: <<https://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/images/A%20compensacao%20financeira.pdf>>. Acesso em: 10 maio. 2021.

³⁹⁶ Art. 20 § 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. (BRASIL, 1988)

³⁹⁷ BRASIL. Presidência da República. Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências (Art. 21, XIX da CF). Diário Oficial da União, Brasília, 29 dez. 1989, p. 24.782. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm>. Acesso em: 05 mai. 2021.

³⁹⁸ BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8.001, de 13 de março de 1990. Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá

garantindo e distribuindo os percentuais devidos do recurso aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios bem como a órgãos da União, em decorrência da exploração de recursos naturais, como os hídricos, por exemplo, para a produção de energia elétrica, exploração de petróleo ou gás natural no mar territorial, plataforma continental, zona econômica exclusiva ou em seus respectivos territórios uma viabilização de acesso ao resultado da exploração minerária.

Pode-se apontar que CFEM caracteriza-se como um instituto de caráter financeiro está dentro do montante de receitas públicas, que devem ser revertidas em benefício da sociedade, contribuindo para o aumento do erário. A CFEM está relacionada à arrecadação de receita originária ordinária, que adentra ao patrimônio público da União. Via de regra é patrimonial da União, transferida aos demais beneficiários via transferência corrente de capital. Não há portanto que se falar em CFEM como tributo³⁹⁹.

Destarte, são obrigados a compensar a União, territórios e Municípios, quem exerce atividade de mineração, adquire bem mineral extraído ou ainda exerça atividades de exploração de recursos minerais. A base de cálculo é realizada em cima do valor bruto, submetendo-se a testes pelo PECEX (Preço sob Cotação de Exportação) e se ocorrer casos de consumo minerário, o cálculo se dará baseado no decreto 9.252/2017⁴⁰⁰⁴⁰¹.

A compensação financeira pela exploração mineral, para muitos doutrinadores é vista como fundamental para a sobrevivência de muitos Municípios, pois de acordo com a Agência Nacional de Mineração, os Municípios mineiros em conjunto arrecadaram o montante de R\$ 6.080.696.753,38 por meio da CFEM. Isto posto vale ressaltar que apesar de estimular a arrecadação, a legislação oferece algumas vedações ao que tange o gasto desta receita.

Engana-se quem pensa que a CFEM como receita pública pode ser aplicada a qualquer fim e ilimitadamente. Existem vedações no tocante à aplicação da CFEM que devem ser observadas como dispõe o art. 8º da Lei nº 7.990/89⁴⁰².

outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 14 mar. 1990, p. 5.166. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8001.htm>. Acesso em: 10 mai. 2019.

³⁹⁹ SOUZA, Livia Maria Cruz Gonçalves. Responsabilidade Civil por Omissão do Estado: Compensação Financeira por Exploração Mineral e barragem de rejeito em análise. Lumen Juris. São Paulo, 2021.

⁴⁰⁰ BRASIL, Decreto nº 9.252, de 28 de dezembro de 2017, Estabelece a metodologia de cálculo para o valor de referência de que trata o art. 2º, caput, incisos ii e iii, da lei nº 8.001, de 13 de março de 1990. Diário Oficial da União, Brasília, 28 dez. 2017. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9252&ano=2017&ato=59doXQq1UeZpWTba0>>. Acesso em: 10 mai. 2021.

⁴⁰¹ § 1º No consumo, a CFEM incidirá sobre a receita bruta calculada, considerado o preço corrente do bem mineral, ou de seu similar, no mercado local, regional, nacional ou internacional, conforme o caso, ou o valor de referência, definido a partir do valor do produto final obtido após a conclusão do respectivo processo de beneficiamento.

§ 2º Nas exportações, a CFEM incidirá sobre a receita calculada, considerada como base de cálculo, no mínimo, o preço parâmetro definido pela Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 19-A da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, e na legislação complementar, ou, na hipótese de inexistência do preço parâmetro, será considerado o valor de referência, observado o disposto no art. 2º, § 10 e § 14, da Lei nº 8.001, de 1990. (BRASIL, 1990)

⁴⁰² Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal (BRASIL, 1989).

Como resultado de uma má gestão administrativa, o dinheiro arrecadado pode ser destinado para fins alheios àqueles estipulados pela legislação. Saliente-se que os recursos podem ser direcionados ao caixa único do orçamento público objetivando a complementação do orçamento e a cobertura de despesas correntes, ou pagamento de pessoal, o que é proibido por lei⁴⁰³.

3. A dissonância da CFEM com os princípios da transparência e informação na administração pública

Para a efetiva realização das supervisões da utilização da CFEM, são necessárias as publicações periódicas das despesas e receitas feitas pelos Municípios, a fim de cumprir o seu dever legal. As obrigações das publicações são ditadas tanto na Constituição federal art. 5º, inciso XXXIII, quanto em legislações específicas: lei de acesso à informação nº 12.527/2011⁴⁰⁴, Lei complementar nº 131/2009, que regulamentam sobre o dever da publicização dos atos administrativos, despesas e receitas públicas de forma periódica e facilitada e lei 13.540/2017⁴⁰⁵, já mencionada anteriormente.

Vale ressaltar que afeta diretamente o interesse público a omissão de alguns Municípios referentes a destinação da CFEM. Ao que parece, mesmo que ocorra a confirmação do recebimento do recurso, a dificuldade na visualização da sua destinação ainda se impõe. O que corrobora com a afronta ao princípio da publicidade e informação, fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Através das observações periódicas, recentemente o Município de Itabirito foi condenado pelo TCE (Tribunal de Contas do Estado)⁴⁰⁶, posto a má utilização do recurso, determinando a devolução de R\$ 16,4 milhões ao erário municipal, pois aplicou a CFEM em despesas com festividades e pagamento de pessoal, o que é defeso em lei. A cidade de Itabirito se encontra em Minas Gerais, que é considerada o 2º estado que mais exporta minério no Brasil.

Diante de tanta extração é notória o dano ao meio ambiente, visto que a mineração e o dano ambiental estão interligados. A atividade minerária modifica, degrada e deixa seu rastro de destruição, que pode variar a depender do tamanho do

⁴⁰³ Art. 26. O pagamento das compensações financeiras previstas neste decreto, inclusive dos royalties devidos por Itaipu Binacional ao Brasil, será efetuado mensalmente, diretamente aos beneficiários, mediante depósito em contas específicas de titularidade dos mesmos no Banco do Brasil S.A., até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador. Parágrafo único. É vedado, aos beneficiários das compensações financeiras de que trata este decreto, a aplicação das mesmas em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal. (BRASIL, 1991).

⁴⁰⁴ BRASIL. Presidência da República. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, 18 nov. 2011, p. 1 (Edição Extra). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 15 mai. 2021.

⁴⁰⁵ BRASIL. Presidência da República. Lei n. 13.540, de 18 de dezembro de 2017. Altera as Leis n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Diário Oficial da União, Brasília, 19 dez. 2017, p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13540.htm>. Acesso: 05 mai. 2021.

⁴⁰⁶ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Processo - 932.440. Decisão monocrática. Relator: Conselheiro Wanderley Ávila. Belo Horizonte, 16 de junho de 2015. Disponível em: <<https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Nota/BuscarArquivo/894707>>. Acesso em: 22 out. 2021.

impacto ambiental. Por exemplo contaminação dos rios, lençóis freáticos, nascentes, modificação da paisagem, destruição da biodiversidade local, etc. Neste caminho a aplicação da CFEM, pelo Município se faz primordial para recuperação e proteção do meio ambiente.

Acompanhar a publicização e transparências dos dados relativos aos valores arrecadados pela CFEM nos Municípios que participam da atividade exploratória em Minas Gerais, na perspectiva do acesso à informação no ano de 2020, se fez necessário, a partir da alteração legal no âmbito federal e determinação constitucional. Esta expressa no art. 214 §3º da Constituição do Estado de Minas Gerais “ Parte dos recursos estaduais previstos no art. 20, § 1º, da Constituição da República será aplicada de modo a garantir o disposto no § 1º, sem prejuízo de outras dotações orçamentárias”⁴⁰⁷.

Observa-se que a constituição estadual preza pelo bom desenvolvimento do meio ambiente quando se refere a exploração mineral, tal zelo é assegurado no §4º do art. 214; “Quem explorar recurso ambiental fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, na forma da lei”⁴⁰⁸.

Considerando os ditames na Lei 13.540/17, que determina a transparência da utilização da CFEM, a fim de que a sociedade acompanhe os gastos em conjuntura com a lei de acesso à informação, L. 12.527/11, que assegura o direito àquela, percebe-se que os Municípios não vêm cumprindo tais dispositivos. Colocando em risco a proteção e preservação do meio ambiente.

Inúmeras cidades, em seus portais de transparência municipais omitem a postagem relativa à destinação da CFEM, o que propicia uma percepção negativa por parte da população sobre a devida prestação de contas do Município.

A CFEM deve ser concebida como instrumento capaz de viabilizar investimentos financeiros em prol do meio ambiente nos Municípios produtores e ou afetados pela mineração. É dizer, a receita deve voltar para a sociedade que sofre os efeitos da Mineração, não só para preservação ambiental, mas como estímulo ao desenvolvimento da municipalidade.

A realidade, no entanto, destoa dessa perspectiva, à medida que as cidades mineiras apresentam uma visível negligência com os cuidados ambientais. Ainda há muito em que se melhorar em relação a transparência dos dados e a aplicação na proteção e preservação ambiental.

4. Exploração mineral, compensação financeira e proteção ambiental: perspectivas distantes do ponto de vista da aplicabilidade da receita

Em consonância com a linha de raciocínio de Silveira⁴⁰⁹, o zelo ecológico é uma necessidade humana, sendo que o acesso a um meio ambiente

⁴⁰⁷ MINAS GERAIS. Constituição (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais, 1989. Minas Gerais: Diário do Legislativo, 22 set. 1989, p. 39, col. 1. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=Con&num=1989&ano=1989>>. Acesso em: 10 mai. 2021.

⁴⁰⁸ MINAS GERAIS. Constituição (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais, 1989. Minas Gerais: Diário do Legislativo, 22 set. 1989. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=Con&num=1989&ano=1989>>. Acesso em: 10 mai. 2021.

⁴⁰⁹ SILVEIRA, Renata Abrantes da. Aspectos jurídicos da compensação financeira pela exploração de recursos minerais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp140531.pdf>>. Acesso em: 10 maio. 2021

sustentável e equilibrado constitui um direito fundamental do Estado democrático de Direito. Destarte, é natural conceber a ideia de vinculação e compatibilização entre a proteção ambiental e o crescimento econômico no território brasileiro.

Com intuito de proteger o meio ambiente, a constituição mineira, assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em seu artigo 214 “Todos têm direito a meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e ao Estado e à coletividade é imposto o dever de defendê-lo e conservá-lo para as gerações presentes e futuras”⁴¹⁰.

Os recursos minerais consistem em bens oriundos do meio ambiente com alto potencial atrelado à movimentação econômica. Além de alguns possuírem um proeminente valor comercial, seu consumo é útil em diversas esferas, tais como: indústria aeroespacial para a construção de aviões ou indústria química para produção de medicamentos ou energia, além do setor agrícola, relativo ao desenvolvimento de insumos, siderúrgico, entre outros.

Considerando a importância de tal bem, o estudo analisou os dados relativos à CFEM em alguns Municípios de Minas Gerais no ano de 2020, informado pela ANM (Agência Nacional de Mineração). Buscou-se compreender, o montante arrecadado pelo Município, a aplicação da receita e se ocorre o respeito à Constituição Estadual na perspectiva da destinação do recurso ao meio ambiente.

Composta por 853 Municípios, Minas Gerais conta com 501 Municípios que possuem atividade minerária no ano de 2020. Apenas neste ano foi arrecadado o montante de R\$1.353.083.079,64 com a Compensação Financeira de Recursos Minerais. Só Conceição do Mato Dentro conseguiu arrecadar R\$ 201.430.727,84, montante que pode ser investido em saúde, educação e principalmente na preservação da parte ambiental da cidade.

Durante a análise dentre os sites dos Municípios, foram encontradas uma série de questões a se levantar, tais como; Municípios com os portais indisponíveis, falta de demonstrativo das despesas, pelo menos de forma clara e objetiva, pois não foi encontrado no site oficial, entre outros. Um destes é o Município de Alfredo Vasconcelos que nem sequer possui a opção de transparência em seu site, impossibilitando a visualização das contas públicas, despesas, receitas entre outros, por parte do cidadão. O que demonstra afronta ao princípio da publicidade e informação.

Observou-se também, a falta de publicação dos Municípios a partir de 2018. Os Municípios de Aimorés, Antônio Dias e Araçuaí, publicaram os relatórios de orçamento das despesas em seus portais, porém somente até o ano de 2018, mesmo recebendo em anos sucessores, tal omissão acabou impossibilitando a análise dos gastos nos anos posteriores.

De acordo com o site da Agência Nacional de Mineração⁴¹¹, os 5 municípios que mais arrecadaram no ano de 2020 foram Conceição do Mato Dentro, Congonhas,

⁴¹⁰MINAS GERAIS (1989). Constituição Estadual de Minas Gerais, 1989. Minas Gerais, 21 de set. 1989ª. Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/data/files/D3/24/D7/B7/8FC5A5103B71C5A5480808A8/Constituicao%20Estadual%20-%20atual.%2006.02.2017.pdf>>. Acesso em: 17 de Maio 2021.

⁴¹¹ BRASIL. Agência Nacional de Mineração (ANM). Relatórios. Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM): maiores arrecadadores. Brasília: ANM, 2020. Disponível em: <https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/cfem/maiores_arrecadadores.aspx>. Acesso em: 18 Maio 2021.

Itabirito, Itabira e Nova Lima, respectivamente. Os cinco municípios conseguiram através da exploração de recursos minerais R\$ 734.759.244,84.

Ao avaliar o mérito da aplicação da CFEM, o resultado apresenta-se desfavorável do ponto de vista da totalidade do recurso arrecadado pelo beneficiário, mas mostra uma tímida evolução na aplicação do recurso em matéria ambiental no ano de 2020 pelos Municípios mineiros. Dentre os Municípios que arrecadaram a CFEM em Minas Gerais, apenas 32 publicaram com detalhes a aplicação do recurso, sendo destinado ou não para o meio ambiente. Esses municípios, somaram o montante de R\$ 570.960.344,01 recebidos em contrapartida da exploração mineral no ano de 2020, desses milhões foram destinados apenas R\$ 17.119.471,65 ao meio ambiente, por meio de coleta de resíduos sólidos recicláveis e reutilizáveis prezando pela triagem e destinação adequada, capinação e roçada, investimento em associação de catadores recicláveis, aquisição de mudas de árvores, manutenções paisagísticas, entre outros. Tais Municípios estão detalhados na tabela abaixo:

Tabela 1 - Municípios mineiros que publicaram a aplicação da CFEM

Cidades	valor arrecadado	destinado ao meio ambiente
Abre Campo	R\$ 15.129,71	R\$ 0,00
Belo Vale	R\$ 109.399.526,99	R\$ 1.032.390,00
Chácara	R\$ 10.787,56	R\$ 0,00
Cláudio	R\$ 20.131,77	R\$ 12,90
Entre Rios Minas	R\$ 4.427,50	R\$ 73.721,48
Extrema	R\$ 4.452,38	R\$ 10.440,00
Itabira	R\$ 212.935.570,95	R\$ 3.894.386,94
Itabirito	R\$ 133.940.625,96	R\$ 7.501.863,09
Itamonte	R\$ 7.831,53	R\$ 230,12
Itutinga	R\$ 31.500,87	R\$ 17.199,10
Lagoa Da Prata	R\$ 2.172,44	R\$ 0,00
Lassante	R\$ 171,47	R\$ 0,00
Mariana	R\$ 99.851.028,17	R\$ 1.566.073,57
Matias Barbosa	R\$ 147.742,10	R\$ 0,00
Miraf	R\$ 133.730,02	R\$ 0,00
Nazareno	R\$ 2.302.895,93	R\$ 0,00
Pains	R\$ 1.263.681,77	R\$ 0,00
Paraguaçu	R\$ 345,40	R\$ 73.673,61
Piranga	R\$ 1.695,32	R\$ 0,00
Ponto Dos Volantes	R\$ 12.315,98	R\$ 0,00
Porto Firme	R\$ 1.775,05	R\$ 230.951,10
Presidente Juscelino	R\$ 13.246,07	R\$ 13.246,07
Resende Costa	R\$ 385.665,06	R\$ 0,00
Ressaquinha	R\$ 36.722,85	R\$ 0,00
Rodeiro	R\$ 1.446,31	R\$ 0,00
São José Do Alegre	R\$ 3.752,48	R\$ 0,00
São Sebastião Do Oeste	R\$ 238,43	R\$ 0,00
São Tiago	R\$ 69.764,64	R\$ 0,00
Sarzedo	R\$ 10.306.376,46	R\$ 1.632.718,91
Serrania	R\$ 820,57	R\$ 1.005.165,86
Simão Pereira	R\$ 2.944,99	R\$ 0,00
Taiobeiras	R\$ 66.956,99	R\$ 40.000,00
TOTAL;	R\$ 570.960.344,01	R\$ 17.119.471,65

Fonte: Agência Nacional de Mineração⁴¹²

⁴¹² BRASIL. Agência Nacional de Mineração (ANM). Relatórios. Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM): maiores arrecadadores. Brasília: ANM, 2020. Disponível em:

Observe-se que muitos Municípios, mesmo arrecadando um bom valor referente a compensação financeira, nada destinaram a recuperação do meio Ambiente. Chama atenção o Município de Nazareno, que em 2020 arrecadou R\$ 2.302.895,00, conforme os relatórios, empregando parte da receita em despesas de montante equivalente à R\$ 166.734,81, destinado para as obras e reformas na sede da prefeitura, não repassando nada para recuperação ou proteção ao meio ambiente.

Ainda na análise dos Municípios, Porto firme também se destaca neste quesito, em seus relatórios de 2020 sobre a compensação financeira, a cidade publica um valor cogitado pela Gestão Administrativa da secretaria de meio ambiente e agricultura, para manutenção e preservação de solo bem como a manutenção das atividades de reflorestamento, todavia nada foi empenhado e liquidado.

Percebe-se que vários Municípios de Minas Gerais vem afrontando tal disposição, não destinando nenhum centavo sequer a melhoria ambiental, confrontando claramente a Constituição do Estado e a lei federal.

5. Considerações finais

O meio ambiente na perspectiva constitucional deve ser equilibrado, preservado e protegido, é direito de todos, pois se trata de bem comum de toda sociedade. Logo, cabe a esta e ao Estado tal obrigação. Quando se compatibiliza a arrecadação da CFEM e sua aplicação pelos Municípios a importância da participação do cidadão no acompanhamento da receita é essencial.

Como demonstrado, os Municípios contemplados pela CFEM estão submetidos à legislação, tendo o dever legal de aplicar a contraprestação do recurso visando uma conexão favorável com a proteção do meio ambiente, incumbindo-se na tarefa de preservá-lo, o que é inescusável.

O não cumprimento na aplicação da receita configura má execução de política pública. É sabido que cada Município Mineiros recebe um montante específico de CFEM e que difere de outros Municípios, pois o valor está atrelado à exploração minerária direta. Mas em nada afasta a responsabilidade na aplicação da receita na perspectiva legal e constitucional.

A pesquisa permitiu verificar uma falha nesse vai e vem de receitas, ligada à compensação pela exploração minerária, trazendo à tona elementos ensejadores de uma visão límpida e transparente no que compete à arrecadação e aplicação da CFEM no ano de 2020.

A reflexão que se coloca é que a valorização do meio ambiente, não vem ocorrendo a contento, é colocada de lado quando da análise da aplicação da CFEM. Prioriza-se festas, obras, compras e propicia o status quo da inercia Estatal no que tange a preservação e proteção ambiental. Tal omissão prejudica a sociedade duplamente, a uma pois não consegue exercer o direito de cidadania e fiscalizar aplicação da receita uma vez que esta não é disponibilizada no site oficial, a duas, pois está distante de ver efetivado o direito ecologicamente equilibrado defendido pela Constituição de 1988 e pela Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989.



O que resta é a resiliência e persistência dos estudiosos, pesquisadores e operadores do Direito na busca pela efetividade na aplicabilidade da CFEM em obediência aos ditames legais existentes no ordenamento jurídico Brasileiro.

OS IMPACTOS DAS USINAS DE ENERGIA NAS PAISAGENS BRASILEIRAS: ABRANGÊNCIA DA PROTEÇÃO DA PAISAGEM NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE HIDRELÉTRICAS

THE IMPACTS OF ENERGY PLANTS ON BRAZILIAN LANDSCAPES: SCOPE OF
LANDSCAPE PROTECTION IN THE ENVIRONMENTAL LICENSING OF
HYDROELECTRIC POWER PLANTS

Laura Martins Duarte de Lima⁴¹³
Maraluce Maria Custódio⁴¹⁴

RESUMO: Este trabalho tem como objetivo apresentar uma análise crítica sobre a eficácia do licenciamento ambiental, ato administrativo necessário à instalação das hidrelétricas no Brasil, na preservação das Paisagens como bem a ser tutelado. Questiona-se a realidade de pesquisa traduzida pelos instrumentos: Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA constantes na Lei 6.938/1981 – da Política Nacional do Meio Ambiente, nas etapas preliminares de grandes projetos da matriz energética do país e sua aplicabilidade na tutela paisagística. Tendo em vista a interdisciplinaridade do tema, este estudo utiliza o método dedutivo baseado em pesquisa qualitativa descritiva com fundamentos em levantamento bibliográfico e documental, bem como estudos de outras áreas de conhecimento. Atingido este objetivo, foi possível constatar que a paisagem não recebe a devida proteção pelos instrumentos citados e diante desta realidade e da importância que possui observa-se a necessidade de se conceituar a paisagem para assim receber a merecida tutela.

Palavras-chave: paisagem; licenciamento ambiental; hidrelétricas; matriz energética; meio ambiente.

ABSTRACT: This work aims to present a critical analysis on the effectiveness of environmental licensing, an administrative act necessary for the installation of hydroelectric plants in Brazil, in the preservation of Landscapes as a good to be protected. The reality of the research translated by the instruments is questioned: Environmental Impact Study and the Environmental Impact Report - EIA / RIMA contained in Law 6.938 / 1981 - of the National Environment Policy, in the preliminary stages of major projects of the country's energy matrix and its applicability in landscape protection. In view of the interdisciplinary nature of the theme, this study uses the deductive method based on qualitative descriptive research based on bibliographic and documentary surveys, as well as studies from other areas of knowledge. Once this

⁴¹³ Mestranda em Direito Ambiental pela Escola Superior Dom Helder Câmara; pós-graduada em Gestão Estratégica em Marketing, pela UFMG. Email: laura_lima2003@yahoo.com.br

⁴¹⁴ Doutora em Geografia na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em programa de cotutela com a Université d'Avignon. Mestre em Direito pela UFMG e em Direito Ambiental pela Universidad International de Andalucía (UNIA). Graduada em Direito pela UFMG. Professora da graduação e professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da ESDHC (mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2048-7883>. Email: maralucem@hotmail.com

objective was achieved, it was possible to verify that the landscape does not receive due protection by the aforementioned instruments and in view of this reality and the importance that it has, there is a need to conceptualize the landscape in order to receive the deserved tutelage.

Keywords: landscape; environmental licensing; hydroelectric; energy matrix; environment.

1. Introdução

O direito de paisagem é direito fundamental amparado pela Constituição Federal de 1988. É também, direito coletivo e difuso e elemento essencial para o senso de pertencimento da coletividade e, por isso, compõe uma das diretrizes da dignidade humana.

O desenvolvimento legislativo com o fim de se tutelar a paisagem no Brasil aconteceu de forma lenta e ineficiente e a necessidade deste amparo se torna relevante a cada avanço de desenvolvimento econômico e conseqüente proteção ambiental. Por ser o Direito de Paisagem um direito ainda em construção, a necessidade de se conceituar a paisagem é primordial, sem a qual a proteção necessária se torna vulnerável.

Os grandes empreendimentos começam a ser implantados no Brasil a partir da década de 1930. Os parques industriais e as hidrelétricas criadas para atender a grande demanda por energia, são os principais objetivos para incremento do desenvolvimento econômico no país e com eles grandes mudanças acontecem no meio ambiente e como conseqüência, as paisagens começam a ser alteradas sem nenhum amparo legal.

A dependência do ser humano pela energia elétrica é característica da vida moderna e a busca por tecnologias para melhor utilização destes recursos naturais avança, mas os impactos ambientais causados pela implantação de usinas produtoras de energia são enormes sendo, portanto, o foco do presente trabalho, as usinas hidrelétricas e a paisagem.

Os impactos ambientais causados pela construção de grandes empreendimentos hidrelétricos são presumidos. Impactos sociais, econômicos e culturais são vislumbrados com facilidade e as transformações na paisagem onde se situam são evidentes mesmo antes da inundação necessária para formação das barragens. Deste modo, é possível dizer que a paisagem é o primeiro elemento a sofrer as conseqüências das grandes obras, o que segue na contramão do que se almeja com o desenvolvimento sustentável.

O licenciamento ambiental e os estudos e pesquisas ambientais inerentes a ele, com a intenção de mitigar ou compensar os danos ambientais são ferramentas importantes para a proteção do meio ambiente, mas a análise da efetividade destes instrumentos no amparo à paisagem é o objetivo do presente trabalho. A Lei 6.938/1981, da Política Nacional do Meio Ambiente norteia a pesquisa e conclui-se que ainda há muito a ser feito no que tange a proteção da paisagem, como direito fundamental e intergeracional.

Para consecução dos objetivos, em uma abordagem interdisciplinar, utilizar-se-á o método dedutivo assentado em uma pesquisa qualitativa descritiva com base em levantamento bibliográfico e documental.

2. A paisagem: evolução histórica no direito brasileiro

A evolução sobre a proteção do meio ambiente no Brasil surge, assim como em todo o mundo, pela necessidade de se regular a exploração dos recursos naturais existentes no país, como madeira e pedras preciosas. O foco não era a proteção

ambiental, mas sim o controle da atividade exploratória para que os recursos fossem bem aproveitados, atendendo a devida destinação econômica.

A proteção da paisagem é aventada algum tempo depois voltada para a preservação da beleza natural a ela atribuída e não da identidade cultural que viria a ser adquirida posteriormente e que vigora atualmente. No Brasil é possível perceber o movimento legislativo para proteção da paisagem a partir da década de 1930, ainda que discreto e não diretamente vinculado.

A Constituição Federal de 1934⁴¹⁵ trouxe alguns dispositivos voltados à natureza, fazendo menção à paisagem de maneira indireta e atribuindo a ela a necessidade de tutela. Em seu artigo 10, inciso III, a referida Constituição dispõe, como sendo de competência da União e dos Estados, concorrentemente, a proteção “das belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte”.

O Decreto n. 23.793/1934⁴¹⁶, o primeiro Código Florestal brasileiro, estabelece a proibição de se devastar as “paisagens pitorescas” em seu artigo 22, mesmo que por seus proprietários e, em seu artigo 54, dispõe sobre a obrigatoriedade de se preservar as “paisagens e belezas naturais”, diante da possibilidade de aproveitamento econômico pela Fazenda Pública, dos produtos das florestas protegidas.

O Decreto Lei 25 de 1937 que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, foi o primeiro passo efetivo nesta seara, ao instituir o tombamento como instrumento legal para tutelar tais patrimônios no país, vigente até os dias de hoje. A mesma lei regulamentou as atividades do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), órgão oficial de preservação do patrimônio cultural brasileiro, fundado em janeiro de 1937 e que posteriormente se tornaria o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

A Lei 6.513⁴¹⁷ de 1977, traz pela primeira vez, em seu artigo 1º, inciso V, as “paisagens notáveis”, com a possibilidade de serem criadas, identificadas como Áreas Especiais e de Interesse Turístico, devendo ser assim consideradas e preservadas em seu sentido cultural e natural. É possível também identificar na referida lei, a importância da proteção da paisagem onde se situa o local de Interesse Turístico, estando em harmonia com o propósito deste espaço físico, assim chamado de “entorno de ambientação”, segundo o artigo 4º, II, §2º.

A Constituição Federal de 1988, é considerada o marco para a proteção ambiental de forma integral e a paisagem foi inserida neste contexto. O artigo 225, determina a abrangência desta proteção, elevando o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sadia qualidade de vida, ao patamar de direito fundamental. O direito de paisagem também ganha o status de direito fundamental,

⁴¹⁵ BRASIL. [Constituição (1934)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [1934]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 3 maio 2021.

⁴¹⁶ BRASIL. Decreto no 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Aprova o código florestal que com este baixa. Brasília, DF: Presidência da República, [1934]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm. Acesso em: 3 maio 2021.

⁴¹⁷ BRASIL. Lei n. 6513, de 20 de dezembro de 1977. Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1977]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16513.htm. Acesso em: 3 maio 2021.

individual e difuso, como determinado pelo artigo 216 da Constituição Federal⁴¹⁸ de 1988:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

- I - as formas de expressão;
- II - os modos de criar, fazer e viver;
- III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
- IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
- V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

As normas instituídas a partir de 1988 mantiveram o cuidado de fazer permanecer a proteção ambiental e da paisagem, como é o caso da Lei 9.985⁴¹⁹/2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), estabelecendo os critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Esta Lei dispõe em seu artigo 4º, inciso VI, como um dos objetivos do SNUC a proteção das “paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica”, o que vem, de maneira efetiva, demonstrar a necessidade de tutela paisagística nas Unidades de Conservação.

Apesar de ganhar o devido amparo legal durante a evolução legislativa mencionada e obter o status de direito fundamental, o legislador não trouxe precisão ao tema o que tornou os dispositivos legais vazios, pela inexistência de um conceito do que seria paisagem, enquanto bem a ser protegido. Segundo Custódio, ao citar o Estatuto da Cidade como outro instrumento que abarcou a proteção da paisagem, nos ensina:

Mas, como em todas as leis que a precedem, o referido Estatuto trata a paisagem sempre de modo vago e impreciso. Em nenhum momento o legislador se preocupou em conceituá-la, de forma a garantir sua real proteção, deixando a cargo do judiciário fazê-lo, desrespeitando assim o princípio democrático da participação comunitária⁴²⁰.

Destarte, é necessário entender que o valor atribuído a paisagem pela sociedade que a abraça vai além do valor econômico que possa ter. O alcance desta perspectiva diz respeito a valores maiores da coletividade trazendo a ideia de pertencimento ao indivíduo ali inserido e assim, este motivo por si só, já faz da paisagem elemento digno de prioridade na proteção pelos Estados.

Custódio⁴²¹ levanta ainda a natureza mutante da paisagem, ao dizer que a paisagem versa sobre algo que não pode ser emoldurado, pois pode mudar de acordo

⁴¹⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 maio 2021.

⁴¹⁹ BRASIL. Lei 9.985, de 18 de junho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm. Acesso em: 3 maio 2021.

⁴²⁰ CUSTÓDIO, Maraluce M. Introdução ao direito de paisagem: contribuições ao seu reconhecimento como ciência no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 6.

⁴²¹ Ibid., p. 3.

com o valor dado por cada comunidade e sociedade e suas necessidades em determinado espaço de tempo. A paisagem, portanto, precisa seguir as mudanças do tempo para que a sociedade continue se sentindo pertencente.

3. A paisagem como direito a ser preservado pelo licenciamento ambiental na implantação das usinas hidrelétricas

O ser humano é dependente da energia desde os primórdios da humanidade. Pode-se dizer que no início da existência humana, quando ainda não se pensava nas fontes energéticas como nos dias de hoje, o ser humano já utilizava de sua própria energia motora e da energia solar para as tarefas diárias.

Em um segundo momento, com a descoberta do fogo e o uso da força animal, a natureza passa a ser a principal fornecedora dos recursos energéticos disponíveis, o que permanece na atualidade.

Os recursos naturais para geração de energia podem ser renováveis, o que incluem a água, o sol, os ventos considerando que estes se perpetuam na natureza e os recursos não renováveis, como os minerais e os combustíveis fósseis, que vão se esgotar algum dia.

Segundo Fiorillo e Ferreira⁴²², citando trecho do manifesto de Roger A. Hinrichs e Merlin Kleinbach, a energia é: “Necessária pra criar bens a partir dos recursos naturais, assim como para fornecer grande parte dos serviços destinados ao benefício da pessoa humana”.

A energia elétrica ganhou especial destaque desde sua descoberta e o ser humano é dependente desta fonte energética. A Constituição Federal de 1988, nos termos do artigo 175, dispõe que é incumbência do poder público a prestação de serviços públicos, e a energia elétrica está neste rol. A qualidade de vida e desenvolvimento econômico só são possíveis com a existência desta importante fonte de energia. De acordo com Cardoso:

A energia elétrica proporciona à sociedade trabalho, produtividade e desenvolvimento, e aos seus cidadãos conforto, comodidade, bem-estar e praticidade, o que torna a sociedade moderna cada vez mais dependente de seu fornecimento e mais suscetível às falhas do sistema elétrico⁴²³.

A oficialização da concessão para exploração de energia elétrica no Brasil começou poucos anos após a Proclamação da República e a partir daí impactos ambientais relevantes, em diferentes frentes, foram surgindo, mas não eram combatidos. Este cenário permanece no período compreendido entre 1930 a 1960, quando o desenvolvimento econômico se voltava para a implantação de grandes empreendimentos industriais e hidrelétricos e a preocupação com o meio ambiente começava a surgir.

Neste cenário, a máquina legislativa inicia os trabalhos no amparo ao meio ambiente, com o intuito de conter os impactos causados por estas grandes obras e pelo início da operação destes empreendimentos. Diversas leis e atos normativos surgem

⁴²² FIORILLO; Celso Antônio Pacheco. FERREIRA; Renata Marques. Curso de Direito de Energia. Tutela jurídica da água, do petróleo, do gás natural, do biocombustível, dos combustíveis nucleares, do vento e do sol. 3. ed. rev. Atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 101

⁴²³ CARDOSO; Pereira Edgard. Expansão do sistema elétrico e os impactos ambientais sob a ótica da legislação. In: OLIVEIRA, Márcio Luís de. CUSTÓDIO; Maraluce M. LIMA; Carolina Carneiro. (orgs.). Direito de Paisagem. A afirmação de um direito fundamental individual e difuso. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017. p. 464.

desde então, mas somente na década de 1980 a efetividade na tutela ambiental por meio da legislação, começa a acontecer. A Lei 6.938/1981, da Política Nacional do Meio Ambiente é um destes importantes institutos legais.

O licenciamento ambiental é dos instrumentos mais importantes para esta finalidade e a Lei 6.938/1981 no artigo 9º, inciso IV dispõe sobre este. Ele surge na tentativa de compatibilizar o crescimento econômico com a preservação ambiental, equilíbrio ecológico e a sadia qualidade de vida e desempenha muito bem seu papel.

Pela impossibilidade de se impedir qualquer dano ao meio ambiente na implantação de empreendimentos que utilizem recursos naturais, o licenciamento ambiental, como bem destacam Trennepohl e Trennepohl⁴²⁴ tem como principal objetivo: “[...] evitar os danos desnecessários e irreparáveis, mitigar os danos aceitáveis e compensar os danos inevitáveis.”

A questão fica a cargo da efetividade desta ferramenta na preservação da paisagem, em especial na implantação de usinas de geração de energia elétrica.

De acordo com último relatório do governo de 2020, as fontes de energia renovável representam 83% da matriz energética brasileira. As hidrelétricas geram 63% da energia do país, seguida pela energia eólica com 9,3%, biomassa e biogás 8,9% e por último a energia solar representando 1,4% da produção energética.

As hidrelétricas têm grande potencial poluidor. De acordo com o artigo 8º da Lei 6.938/81⁴²⁵, compete ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA):

- I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;
- II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional.

A construção de usinas hidrelétricas no Brasil é palco para inúmeros conflitos sociais, econômicos e culturais ocasionados pela retirada da população atingida e, também, pelos graves problemas ambientais resultantes da execução dos projetos. Alterações relevantes nos ecossistemas terrestre e aquático e a formação de novos ecossistemas são inevitáveis, daí o caráter presumido dos impactos ambientais.

As áreas inundadas para a implantação das barragens d'água fazem submergir a flora existente e a fauna desaparece da área buscando outro local para sobreviver, modificando o ecossistema de outros habitats, incluindo espécies silvestres raras e ameaçadas de extinção. Vegetação e animais de grande valor científico e econômico.

Tais mudanças são de fácil conclusão, uma vez que são inerentes à implantação das usinas hidrelétricas. Já as alterações de paisagem, apesar de visíveis, não são consideradas dignas de tutela de forma direta. Coelho e Pereira⁴²⁶ ensinam que:

⁴²⁴ TRENNEPHOL; Curt. TRENNEPHOL; Terence. Licenciamento Ambiental. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 286.

⁴²⁵ BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1981]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm. Acesso em: 3 maio 2021.

A construção de uma usina hidrelétrica provoca grandes transformações na paisagem da região onde se instala o empreendimento, em um processo rápido de degradação ambiental, em oposição ao lento movimento milenar de formação da paisagem durante as sucessivas eras geológicas.

A obrigatoriedade de estudo prévio de impacto ambiental e do relatório de impactos ambientais (EIA/RIMA), na etapa de licença prévia do licenciamento ambiental trifásico para a instalação de obras potencialmente causadoras de degradação ambiental, levantam as hipóteses de danos ambientais relevantes existentes e propõem ações mitigadoras ou compensatórias destes danos, mas a paisagem é a primeira a sofrer os impactos e não há defesa nem compensação para o que antes era paisagem e agora se torna lago.

A análise destas ferramentas, deveria levar em conta a paisagem como elemento do meio ambiente também merecedor de proteção tanto pelo seu valor quanto ao pertencimento de uma coletividade quanto pela sua importância como indicador social e ambiental que possui. Segundo Coelho e Pereira⁴²⁷:

A análise da paisagem, como elemento integrador dos componentes de um ecossistema, pode colaborar, introduzindo indicadores de sustentabilidade na análise metodológica, com ênfase em variáveis ambientais e sociais relacionadas à paisagem. A construção desses indicadores se faz necessária para saber o custo do progresso no presente e para as gerações futuras (REIS et al, 2005). A análise da paisagem pode contribuir, também, como forma de avaliar a eficácia dos Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental – EIA-Rima, além de propor medidas e ações complementares e fiscalizadoras dos planos e projetos propostos, com o objetivo de mitigar os impactos ambientais.

Hoje não há menção à sua importância nos referidos documentos. A paisagem ainda não possui um conceito definido no Brasil e a falta de definição traz fragilidade à sua proteção. Custódio e Ribeiro⁴²⁸, em artigo publicado na revista *Veredas do Direito*, traz a importância de se desenvolver o conceito de paisagem no país e ensina que:

Tal reconhecimento facilitaria a proteção da paisagem no Brasil ampliando e abrindo a discussão sobre a paisagem ser um elemento de construção democrático e possibilitando sua proteção em sua totalidade e por tabela a proteção das diferenças culturais que em um país como o Brasil, são grandes, com isso impossibilitando a pasteurização cultural, por ser o conceito da paisagem polissêmico e ter por base o desenvolvimento sustentável que tem como um dos elementos o desenvolvimento social que é sempre cultural.

Deste modo, ao se levar em conta que a paisagem é um dos elementos que garantem a qualidade de vida da comunidade onde o empreendimento está localizado,

⁴²⁶ COELHO, S. J.; PEREIRA, J. A. A. A Paisagem na Área de Influência da Usina Hidrelétrica do Funil (UHE-FUNIL), Percebida Através do EIA-RIMA. *Paisagem e Ambiente*, [S. l.], n. 28, p. 133-148, 2010. p. 134. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/paam/article/view/77390>. Acesso em: 6 maio 2021.

⁴²⁷ *Ibid*, p. 4.

⁴²⁸ CUSTÓDIO, Maraluce M.; RIBEIRO, José Cláudio Junqueira. Paisagem minerária como elemento de construção do sentimento de pertencimento ao Estado de Minas Gerais. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 16, n. 35, p. 87-121, maio/ago. 2019. p. 94. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1613>. Acesso em: 04 maio 2021.

será vislumbrada a real função que possui, que segundo Custódio⁴²⁹ transparecerá: “[...] mais claramente sua função de agregadora social e garantidora da identidade social”.

Assim, é possível entender que os instrumentos legais que amparam atualmente o meio ambiente, protegem de maneira indireta a paisagem não estendendo este cuidado à sua totalidade material e imaterial.

4. Considerações finais

O direito de paisagem é direito fundamental individual, coletivo e difuso e elemento essencial para o senso de pertencimento da coletividade e, por isso, compõe uma das diretrizes da dignidade humana.

A energia elétrica é necessidade básica da população e a implantação de usinas hidrelétricas para atender a demanda por eletricidade cresce a cada ano. As obras de hidrelétricas possuem impacto ambiental presumido e por isso são dependentes do licenciamento ambiental trifásico, sendo necessários o Estudo de impacto ambiental e do Relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA) na fase de licença prévia, onde ações mitigadoras e compensatórias são definidas para reparação dos danos ao meio ambiente pelo empreendedor.

Na presente pesquisa foi possível identificar que o licenciamento ambiental, instituído pela Lei 6.938/1981 – da Política Nacional do Meio Ambiente, apesar de sua grande importância na proteção ambiental, não abrange a paisagem em sua totalidade. Sua proteção está vinculada de maneira indireta.

Uma vez que este instrumento surge na tentativa de compatibilizar o crescimento econômico com a preservação ambiental, o equilíbrio ecológico e a sadia qualidade de vida, a paisagem deve também ser considerada e abarcada por esta tutela de maneira taxativa.

Não há menção à proteção paisagística do local onde será implantada a usina hidrelétrica, o que não é de se estranhar, uma vez que este importante elemento não possui um conceito definido no país e a legislação dispõe sobre ela de maneira vaga, justamente por não possuir definição.

A necessidade de se criar um conceito brasileiro para a paisagem é fundamental para que a proteção não seja vazia. A legislação protege o meio ambiente de maneira integral, mas é urgente a necessidade de se incluir taxativamente a paisagem, entendendo que o meio ambiente é um de seus elementos e não o contrário. Enquanto isso não acontece as paisagens se perdem no íntimo das comunidades.

Deste modo, proteger a paisagem é tutelar a identidade de uma sociedade, é preservar o meio onde ela vive e cria suas raízes e por causa deste vínculo deseja que este elemento permaneça, preservando e cuidando dos seus iguais e da natureza. É importante fazê-lo por meio de normas jurídicas eficazes, pois só assim a manutenção de um meio ambiente sadio e o atendimento a interesses sociais podem ser alcançados.

⁴²⁹ CUSTÓDIO, Maraluce M.; RIBEIRO, José Cláudio Junqueira. Paisagem minerária como elemento de construção do sentimento de pertencimento ao estado de minas gerais. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 16, n. 35, p. 87-121, maio/ago. 2019. p. 94. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1613>. Acesso em: 4 maio 2021.



MEIO AMBIENTE PANDÊMICO: RESTRIÇÃO À CIRCULAÇÃO DE PESSOAS COMO POLÍTICA PÚBLICA DE CONTENÇÃO À DISSEMINAÇÃO DO CORONAVÍRUS

PANDEMIC ENVIRONMENT: RESTRICTION OF MOVEMENT OF PERSONS AS A
PUBLIC POLICY FOR CONTAINING CORONAVIRUS DISSEMINATION

Márcio Luís de Oliveira⁴³⁰
Maria Luísa Brasil Gonçalves Ferreira⁴³¹
Henrique de Almeida Santos⁴³²

RESUMO: O objetivo do artigo foi avaliar se há relação entre maior rigor na circulação de pessoas e menor índice de contaminação pelo coronavírus. A metodologia utilizada na pesquisa foi indutiva, analítica, dogmática e comparativa; e foram consultadas legislação de cada país, estudos qualitativos e textos bibliográficos específicos. Para tanto, a pesquisa elegeu o Brasil, a Argentina, Portugal e Espanha como objetos de pesquisa. Concluiu-se que os países que adotaram a política pública de restrição das fronteiras aéreas como forma de controle e prevenção, como analisado na Argentina, registraram um menor índice de contágio do primeiro caso ao pico de contaminação.

Palavras-chave: coronavírus; direito comparado; meio ambiente pandêmico; transporte aéreo; políticas públicas.

ABSTRACT

This article's aim was to evaluate if there is a relation between greater restriction of movement of persons and a lower coronavirus contamination rate. Methodology applied was inductive, analytical, dogmatic and comparative; the legislation of each country was consulted, as well as qualitative studies and specific bibliographic texts. The study chose Brazil, Argentina, Portugal and Spain as research subjects. It was concluded that the countries that adopted the public policy of air traffic restriction as a form of control and prevention, as analyzed in Argentina, registered a lower rate of contagion from the first case to the peak of contamination.

Keywords: coronavirus; comparative law; pandemic environment; air traffic; public policy

1. Introdução

⁴³⁰ Doutor e Mestre em Direito pela UFMG. Aperfeiçoamento em Direito Internacional Público e Privado (Holanda). Professor Adjunto de Direito Constitucional do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito da UFMG. Professor Adjunto de Graduação e do Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Escola Superior Dom Helder Câmara. E-mail: professormarcioluis@gmail.com

⁴³¹ Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável na ESDHC. Bacharel em Direito pela ESDHC. Assistente judiciário no Tribunal de Justiça de Minas Gerais. E-mail: mlbrasil43@gmail.com

⁴³² Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável na ESDHC. Bacharel em Direito pela ESDHC. Advogado. E-mail: hesantos97@gmail.com

O ano de 2020 está eternizado na história mundial em razão da pandemia causada pelo Sars-Cov-2. A pandemia foi comparada, por jornais e revistas, à gripe espanhola de 1918⁴³³ e, até dezembro de 2020, ocasionou a morte de mais de um milhão e oitocentas mil pessoas. Diante de sua extensão e inúmeros impactos, a pandemia da COVID-19 consolida uma nova forma de meio ambiente, o meio ambiente pandêmico, o qual exige políticas públicas especializadas e céleres, a fim de conter a disseminação do vírus e lidar com os impactos da contaminação.

Os países da Europa foram os primeiros a tomarem medidas severas para controle da doença e alguns permaneceram em *lockdown* por mais de 03 meses durante o ano de 2020. A circulação de pessoas em países como Espanha e Portugal foi restringida, exigindo-se passes dos nacionais para realização de tarefas básicas como ir ao supermercado. No caso da América Latina, medidas foram tomadas com menos celeridade e de forma mais flexível. No caso do Brasil, diretrizes do Governo Federal foram à contramão de recomendações da Organização Mundial de Saúde, deixando a cargo dos governos estaduais e municipais a tomada de decisão política para controle da disseminação da doença.

A obrigatoriedade do uso de máscaras, fechamento do comércio não essencial e suspensão de atividades escolares presenciais foram medidas adotadas por todos os países objetos desta pesquisa. A restrição à entrada de estrangeiros, portanto, foi somente uma das políticas públicas adotadas para lidar com o problema da pandemia. Entretanto, a limitação do acesso de estrangeiros ocorreu em grau mais flexível no Brasil e na Argentina.

A medida adotada mostrou-se eficaz para controle da disseminação do coronavírus e impactou nos níveis de contágio, postergando o denominado “pico” da doença. Países da Europa, cuja medida foi aplicada com maior rigor, atravessaram em cerca de 03 meses a primeira onda de contaminação, ao passo que o Brasil teve o maior índice de contágio registrado após, aproximadamente, cinco meses.

Diante disso, a presente pesquisa busca responder ao seguinte tema-problema: a restrição à circulação de pessoas pelas fronteiras aéreas gerou impactos nos níveis de contaminação pela COVID-19, durante os seis primeiros meses a contar do primeiro caso registrado? Duas hipóteses conduziram o desenvolvimento da pesquisa: a primeira é a de que maior restrição na entrada e saída de estrangeiros contribuiu para controle da pandemia em todos os países estudados. A segunda hipótese é a de que o retardo na tomada de decisão política impactou no aumento do número de casos e na velocidade de disseminação do vírus.

A partir da hipótese levantada encontra-se o objetivo geral desta pesquisa que é analisar se maior rigor na circulação de pessoas implica em menores taxas de disseminação do coronavírus, a fim de avaliar se a política pública adotada pelos países é eficiente para contenção do problema da pandemia. Para atingir o objetivo macro, é necessário apresentar o contexto geral do meio ambiente pandêmico e destacar algumas políticas públicas adotadas pelos governos dos países objetos de estudo; apresentar o ciclo de elaboração de políticas públicas; avaliar a eficiência de implementação da política pública de restrição à circulação de pessoas tão logo noticiada a rápida disseminação do Sars-Cov-2; e, por fim, apresentar a relação entre rigor na circulação de pessoas e níveis de contaminação pela COVID-19.

⁴³³ O que a pandemia de gripe espanhola de 1918 pode nos ensinar sobre a Covid-19. 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2020/09/26/o-que-a-pandemia-de-gripe-espanhola-de-1918-pode-nos-ensinar-sobre-a-covid-19>>. Acesso em 05 de jan. 2021.

Comparou-se o tratamento da política pública de restrição à circulação de pessoas pelas fronteiras aéreas nos seguintes países: Brasil (com recorte nos aeroportos Internacionais de Guarulhos e Tom Jobim), Argentina, Espanha e Portugal. O marco temporal para cada um dos países é de 06 meses, contados a partir do primeiro caso confirmado de COVID-19. Verifica-se, portanto, que a pesquisa é qualitativa, com método indutivo e comparativo, a partir de técnica de pesquisa documental e estudo de caso.

A pesquisa se justifica na contemporaneidade do tema e na necessidade de avaliar as políticas públicas adotadas para um problema de tamanha magnitude. Espera-se que os produtos desta pesquisa possam somar às produções acadêmicas que se debruçam sobre os atuais e emergentes problemas tocantes ao meio ambiente pandêmico.

2. Ciclo de políticas públicas e sua aplicação no ambiente pandêmico

A construção de uma política pública está sempre relacionada a ações deliberadas e intencionais de governo. Na definição de Jenkins, trazida por Howlett et al., “as políticas públicas são decisões tomadas por governos que definem um objetivo e determinam os meios para alcançá-lo”⁴³⁴. A construção de determinada política pública deve buscar compatibilizar objetivos e meios políticos.

Esse processo de compatibilização possui uma dimensão técnica e uma dimensão política. A dimensão técnica consiste em identificar instrumentos adequados para resolução de determinado problema, podendo incluir um corpo de profissionais e pesquisadores para recorte do problema e suas possíveis soluções. A dimensão política, por sua vez, consiste na articulação do agente político para obtenção da concordância dos demais atores sociais sobre qual o problema e/ou a solução.

Percebe-se então que a elaboração de uma política pública é um fenômeno complexo, cujo processo de elaboração se desdobra em vários estágios e está sempre relacionada a uma ação de governo. O objetivo principal de uma política pública é a seletividade de objetivos e meios necessários para alcançá-los, a fim de solucionar ou minimizar os impactos de determinado problema.

O primeiro estágio de elaboração de uma política pública é o da montagem da agenda. É neste estágio que os problemas chegam à atenção dos governos, colocando-se como prioridades a serem solucionadas. Essa etapa é pré-política por não envolver deliberação ou tomada de decisão, mas é de fundamental importância para constituição objetiva dos problemas políticos e escala de priorização. Priorizar determinado problema em detrimento de outros é resultado de um trabalho ativo dos atores sociais interessados para chamar a atenção dos atores políticos, possibilitando que o problema migre da agenda informal para agenda institucional.

Priorizado o problema, passa-se a etapa do *design* da política pública. Nesta etapa de formulação da política pública são apresentadas opções para lidar com o problema levantado na etapa anterior. Há identificação, refinamento e formalização das opções políticas que podem contribuir para resolução dos problemas reconhecidos na montagem da agenda. O desenho de uma política pública envolve análise de dados, demandando comunicação entre os atores políticos envolvidos, culminando no esboço de propostas e recomendações. Ressalte-se que as recomendações podem gerar divergências que excluam determinada ideia do desenho da política pública. Por fim,

⁴³⁴ HOWLETT, Michael et al; tradução técnica HEIDEMANN, Francisco. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. 3ed. Rio de Janeiro: Elsevier: 2013.

elege-se a proposta mais adequada para lidar com o problema levantado e encaminha-se a proposta para a tomada de decisão política.

A tomada de decisão política é a terceira etapa do ciclo de políticas públicas, na qual há a escolha política de uma ou mais propostas apresentadas, a fim de resolver o problema. Nesta etapa, há redução dos atores sociais envolvidos, limitando-se aos agentes políticos legitimados para tomarem decisões públicas vinculativas. “Em outras palavras, o estágio da tomada de decisão da política pública em geral se concentra em torno daqueles que ocupam cargos formais de governo”⁴³⁵.

Realizada a escolha do curso de ação a ser seguido, passa-se à etapa de implementação da política pública. Esta etapa depende mais dos servidores públicos e administrativos do que dos agentes políticos em si. Destaca-se, ainda, a relevância do grupo social diretamente afetado, ou “grupos-alvo”⁴³⁶, que poderão se opor e obstar ou apoiar a implementação da política.

Implementada a política pública, é necessária sua avaliação, a qual determina a eficácia da política pública. Neste estágio do processo, há determinação de como a política está funcionando, avaliando sua eficácia a partir do confronto entre as intenções da política pública e os resultados obtidos a partir da sua implementação. Esta etapa permite o retorno da política pública a qualquer das etapas anteriores do ciclo podendo, inclusive, resultar na descontinuidade da política pública.

Em síntese, o ciclo de elaboração de uma política pública perpassa pela: a) montagem da agenda; b) formulação da política pública; c) tomada de decisão política; d) implementação; e) avaliação⁴³⁷. Percebe-se então que determinado problema chama a atenção dos governos, são formuladas propostas em âmbito governamental, adota-se um curso de ação, posteriormente o governo adota um curso definitivo para solução daquele problema e, por fim, é feito o monitoramento da política implementada, avaliando se a solução é suficiente e eficaz.

No caso deste trabalho, emerge como problema a ser solucionado a pandemia causada pelo Sars-Cov-2. Por ser um problema multifacetado, diversas soluções foram debatidas e implementadas pelos governos dos países, citando-se como exemplo a obrigatoriedade do uso de máscaras, suspensão de atividades escolares e a restrição à circulação de pessoas, sendo o foco deste trabalho a restrição à entrada de estrangeiros no território nacional do Brasil, da Argentina, de Portugal e da Espanha.

Diante da celeridade da disseminação do vírus, o ciclo de elaboração de políticas públicas para lidar com o problema da pandemia se deu com maior celeridade, em alguns países mais que outros. Dessa forma, superadas as etapas de agendamento, formulação, tomada de decisão e implementação. A avaliação da política pública de restrição à entrada de estrangeiros em território nacional é atual, sobretudo em razão de notícias indicando mutação do vírus, motivando a retomada da política anteriormente flexibilizada⁴³⁸.

Antes de adentrar à exposição do tratamento da circulação de pessoas por cada um dos países objeto do estudo, cabe apresentar esboço sobre o meio ambiente pandêmico e as políticas públicas adotadas para lidar o problema do Sars-Cov-2.

⁴³⁵ Idem.

⁴³⁶ Idem.

⁴³⁷ HOWLETT, Michael et al; tradução técnica HEIDEMANN, Francisco. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. 3ed. Rio de Janeiro: Elsevier: 2013.

⁴³⁸ Mutações do coronavírus fecha fronteiras e acende alerta às vésperas do Natal. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2020/12/21/mutacao-da-covid-19-acende-novo-alerta-as-vesperas-das-festas-de-fim-de-ano>>. Acesso em 17 de jan. 2021.

O meio ambiente pandêmico, em geral, está envolto pela existência de determinada doença viral ou bacteriana, que não pode ser tratada ou curada de forma imediata em razão da inexistência ou ineficácia de tratamentos. De acordo com Gonzalez: “L’umanità è sempre più esposta all’emergenza di incontri occasionali con agenti patogeni che fino a quel momento si trovavano in un ambiente selvaggio e nascosto.”⁴³⁹

No que concerne ao vírus SARS-CoV-2, as políticas públicas adotadas devem ter como finalidade evitar a propagação e desenvolvimento do vírus, que é infectocontagioso. Diante disto, devem evitar que os cidadãos interajam e tenham contato com outras pessoas contaminadas. De acordo com Dias:

A pandemia do COVID-19 tem se revelado um fato impositivo de medo e desconfiança, pois surpreendeu a comunidade científica, governos e governantes, mostrou que nenhum sistema de saúde é perfeito ou sequer estava medianamente preparado para o que viria e chegou com crueza ímpar⁴⁴⁰.

Segundo a Sociedade Brasileira de Pneumologia e Tisiologia (SBPT), devem ser incentivados o uso de máscaras, a higienização das mãos com água e sabão ou higienizador a base de álcool, distância de 01 (um) metro entre pessoas, bem como não tocar olhos, nariz e boca. Além disso, deve-se adiar ou evitar viagens a áreas afetadas, bem como, no caso de realizá-las, deve-se monitorar os sintomas por quatorze dias.

Além disso, o Ministério da Saúde do Brasil, ainda indica que são formas de se proteger do COVID-19 no meio ambiente pandêmico, evitar viagens desnecessárias e, quando necessárias e inevitáveis deve-se prevenir, reforçar os hábitos de higiene e se manter isolados. O que se observa é que nesse ambiente, o tráfego de pessoas é a principal forma de propagação da doença.

Nesse contexto, o monitoramento de fronteiras terrestres, aquáticas e aéreas pode ser uma política de suma importância no combate e controle às pandemias. Portanto, é essencial que além das políticas de higiene e distanciamento, tenham-se políticas de controle de entrada e saída de nacionais e estrangeiros no território.

Este estudo analisará nos próximos itens as políticas públicas voltadas ao controle das fronteiras aéreas no Brasil e em outros países para verificar se o fechamento dessas fronteiras influencia no número de infectados.

Desta forma, a título de recorte metodológico, serão analisados os aeroportos internacionais de Guarulhos, no estado de São Paulo e Tom Jobim, no Rio de Janeiro. Além disso, a título de comparação, serão utilizadas a título de comparação as políticas adotadas na República da Argentina, Portugal e Espanha.

3. Políticas públicas no tráfego aéreo à luz da metodologia de direito comparado

3.1. Espanha

⁴³⁹ Tradução dos autores: A humanidade está cada vez mais exposta à emergência do surgimento de encontros ocasionais com patógenos que até então estavam em um ambiente selvagem e escondido. GONZALEZ, Jean-Paul. *Pandemie: Imparare dal passato, prepararsi per il futuro*. In: *Ambiente, globalizzazione e salute ai tempi del Covid-19*. Editore KOS: Roma, 2020. p. 11-27.

⁴⁴⁰ DIAS, Bruno Terra. *Entrando na Rodaviva*. 1ª ed. Ouro Preto: 2020.

A Espanha, dentre os países estudados nesta pesquisa, foi o primeiro a ter caso confirmado de coronavírus, em 01 de fevereiro de 2020⁴⁴¹. Tão logo confirmado o primeiro caso, o Governo Espanhol tomou uma série de medidas de prevenção à disseminação do Sars-Cov-2 e em 10 de março de 2020 foi decretada a proibição de voos diretos entre Espanha e Itália. A medida seria em caráter excepcional, válida até 25 de março de 2020⁴⁴².

Em 19 de março de 2020 entrou em vigor a Ordem TMA/245/2020 e a Ordem TMA/246/2020, proibindo a realização de qualquer voo comercial ou privado com destino (ou origem) a qualquer aeroporto espanhol ou situado nas Ilhas Baleares e Canárias (ESPANHA, 2020)⁴⁴³. No dia 20 de março de 2020, a Diretoria Geral de Aviação Civil da Espanha publicou resolução estabelecendo condições do transporte aéreo nas rotas entre as Ilhas Maiorca-Menorca e Maiorca-Ibiza, limitando a um voo de ida e volta por dia durante o estado de emergência causado pelo coronavírus⁴⁴⁴.

A despeito do fechamento das fronteiras aéreas, em 04 de abril de 2020, a Espanha registrou o primeiro pico de contaminação, com mais de dez mil casos registrados em um único dia⁴⁴⁵. A partir de 01 de julho de 2020, todas as pessoas que ingressarem na Espanha, vindas de outros países, estão obrigadas a preencher Formulário de Controle Sanitário e apresentá-lo ao Controle Sanitário do aeroporto de chegada⁴⁴⁶.

A população residente na Espanha até maio de 2020 era de 46.937.060. O estudo serológico realizado no país, divulgado em dezembro de 2020, concluiu que até junho de 2020 5,2% da população espanhola desenvolveu anticorpos para o Sars-Cov-2. Isto significa que nos primeiros 06 (seis) meses de pandemia, 2.440.727 espanhóis foram infectados pela COVID-19, com 25.830 óbitos (1,06% dos casos)⁴⁴⁷.

3.2. Brasil

No Brasil, as políticas públicas voltadas ao combate à pandemia foram propostas pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Todavia, no ano de 2020, por diversas situações houve conflito entre as políticas propostas pelos entes federados, acarretando insegurança aos cidadãos.

De acordo com o Ministério da Saúde, a primeira notificação de caso de COVID-19 no país ocorreu em 26/02/2020. O maior índice de contágio nos seis

⁴⁴¹ Espanha confirma primeiro caso de coronavírus. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-02-01/espanha-confirma-caso-assintomatico-de-coronavirus.html>>. Acesso 08 de fev. 2021.

⁴⁴²ESPANHA. Spain Travel Heath. 2020 Disponível em: <<https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/spth.htm>>. Acesso em 08 de fev. 2021.

⁴⁴³ ESPANHA. Plan De Medidas Para Responder Al Impacto Del Covid-19 Em El Sector De Transporte Y Movilidad. 2020. Disponível em: <<https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/plan-de-medidas-para-responder-al-impacto-del-covid-19-en-el-sector-transporte-y-movilidad>>. Acesso em 05 de fev. 2021.

⁴⁴⁴ ESPANHA. Coronavirus: España alcanza el pico de la epidemia; 11 CCAA ya en remisión. Disponível em: <<https://www.redaccionmedica.com/secciones/sanidad-hoy/coronavirus-epidemia-fin-espana-inicia-remision-11-comunidades-tambien-4911>>. Acesso em 08 de fev. 2021.

⁴⁴⁵ Coronavirus: España alcanza el pico de la epidemia; 11 CCAA ya en remisión. Disponível em: <<https://www.redaccionmedica.com/secciones/sanidad-hoy/coronavirus-epidemia-fin-espana-inicia-remision-11-comunidades-tambien-4911>>. Acesso em 08 de fev. 2021.

⁴⁴⁶ Spain Travel Heath Disponível em: <<https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/spth.htm>>.

⁴⁴⁷ PORTUGAL. Painel Serológico Nacional COVID-19: Resultados. 2020. Disponível em: <<https://painelcovid19.imm.medicina.ulisboa.pt/?lang=en>>. Acesso em 29 de jan. 2021

primeiros meses da pandemia, a contar do primeiro caso, ocorreu em 29/07/2020, com 69.074 casos confirmados.⁴⁴⁸

Assim, em aproximadamente cinco meses, foram 2.552.265 de casos confirmados. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população brasileira, em julho de 2020, era estimada em 211.755.692 (duzentos e onze milhões setecentos e cinquenta e cinco mil seiscentos e noventa e dois) habitantes. Portanto, aproximadamente 1,20% da população estava contaminada pelo vírus⁴⁴⁹.

Em relação às políticas públicas voltadas ao tráfego aéreo, em especial no Aeroporto Internacional de Guarulhos, no estado de São Paulo, e Aeroporto Internacional Tom Jobim, no Rio de Janeiro, não houve promoção de políticas públicas específicas para fechamento e isolamento. Ademais, as políticas públicas foram questionadas pelos órgãos responsáveis.

No Estado do Rio de Janeiro, o Governador editou o Decreto Estadual nº 46.980, de 19 de março de 2020 que “atualiza as medidas de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (covid-19) em decorrência da situação de emergência em saúde e dá outras providências”. Dentre outras medidas adotadas, no artigo 4º, inciso X, determinou-se a suspensão da atividade, pelo prazo de quinze dias, a partir de 21 de março de 2020 a operação aeroviária nos seguintes termos:

X- a partir da 0h (zero hora) do dia 21 de março de 2020, a operação aeroviária de passageiros internacionais, ou nacionais com origem nos estados São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Distrito Federal e demais estados em que a circulação do vírus for confirmada ou situação de emergência decretada. A presente medida não recai sobre as operações de carga aérea. Compete à Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC ratificar esta determinação até o início da vigência do presente dispositivo. O Estado do Rio de Janeiro deverá ser comunicado com antecedência nos casos de passageiros repatriados para a adoção de medidas de isolamento e acompanhamento pela Secretaria de Estado de Saúde⁴⁵⁰.

Portanto, observa-se que a operação aeroviária somente foi suspensa para viagens nacionais com partida ou destino em estados com casos confirmados ou com situação de emergência confirmados. Desta forma, não houve previsão de suspensão de voos internacionais para partidas ou destinos. Todavia, a medida não afetava o transporte de carga aérea. Na mesma data, o prefeito da cidade de Guarulhos, no estado de São Paulo, recomendou o fechamento imediato do aeroporto de Guarulhos como forma de combate à pandemia. Segundo o comunicado da prefeitura:

O pedido recomenda estudos para o imediato fechamento do aeroporto, bem como a suspensão de suas atividades, com ressalvas às de caráter médico e

⁴⁴⁸ BRASIL. Ministério da Saúde. Painel Coronavírus. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em 15 de janeiro de 2021.

⁴⁴⁹ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2020. Disponível em: <https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2020/POP2020_20201030.pdf>. Acesso em: 15 de janeiro de 2021.

⁴⁵⁰ RIO DE JANEIRO. Decreto nº 46.980, de 19 de março de 2020. “Atualiza as medidas de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (covid-19) em decorrência da situação de emergência em saúde e dá outras providências.” Disponível em <<https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTAyMjQ%2C>>. Acesso em 15 de janeiro de 2021.

sanitário, como o transporte e abastecimento de remédios e transplantes, entre outras ações que não podem sofrer interrupções.⁴⁵¹

Todavia, o poder executivo municipal não promoveu nenhuma política pública com vista ao fechamento do aeroporto internacional. Destarte, não houve nenhuma alteração no funcionamento do aeroporto.

Em que pese as políticas adotadas pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro e o pedido do Poder Executivo Municipal de Guarulhos/SP, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) informou, em 19/03/2020, que os entes seriam incompetentes para determinar suspensão de voos ou fechamento de aeroportos. Segundo a agência, “Visando o interesse público, cabe à União determinar o fechamento de aeroportos e de fronteiras”⁴⁵².

Não obstante o comunicado realizado pela ANAC, o Poder Executivo Federal editou, no dia 20 de março de 2020 a Medida Provisória nº 926. Referida medida alterou o artigo 3º da Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 para acrescentar que as autoridades, desde que competentes, poderiam adotar:

VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de:

- a) entrada e saída do País; e
- b) locomoção interestadual e intermunicipal;⁴⁵³.

Nesse diapasão, o artigo 37, inciso XII, alínea “c” da Constituição Federal de 1988 determina que compete à União explorar a infraestrutura aeroportuária⁴⁵⁴. Nesse sentido, caberia ao Poder Executivo Federal determinar o fechamento dos aeroportos de Guarulhos e Tom Jobim. Portanto, qualquer política pública municipal ou estadual seria inconstitucional.

Por fim, no dia 19 de março de 2020, o Governo Federal editou a Portaria nº 125 que “Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos dos países que relaciona, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa”. De acordo com o artigo 2º da Portaria: “Fica restringida, pelo prazo de quinze dias, contado da data de publicação desta Portaria, a entrada no País, por rodovias ou meios terrestres, de estrangeiros oriundos dos países mencionados no art. 1º”⁴⁵⁵.

⁴⁵¹ GUARULHOS. Prefeitura de Guarulhos recomenda fechamento imediato do aeroporto internacional. Disponível em: <<https://www.guarulhos.sp.gov.br/index.php/article/prefeitura-de-guarulhos-recomenda-fechamento-imediato-do-aeroporto-internacional>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2021.

⁴⁵² ANAC. ANAC esclarece sobre fechamento de aeroportos. Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/noticias/2020/anac-esclarece-sobre-fechamento-de-aeroportos>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2021.

⁴⁵³ BRASIL. Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Diário Oficial da União. 20 de março de 2020. Seção 1:1.

⁴⁵⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

⁴⁵⁵ BRASIL. Casa Civil. Portaria nº 125, de 19 de março de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos dos países que relaciona, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt125-20-ccv.htm>. Acesso em 15 de janeiro de 2021.

Nesse sentido, observa-se que houve o fechamento das fronteiras terrestres para estrangeiros oriundos dos seguintes países: República Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, República da Colômbia, República Francesa (Guiana Francesa), República Cooperativa da Guiana, República do Paraguai, República do Peru e República do Suriname. Contudo, novamente se preservou o tráfego de cargas, ações humanitárias e residentes de cidades gêmeas com linha de fronteira exclusivamente terrestre. Contudo, não houve fechamento dos aeroportos, o que permitia a entrada de estrangeiros, inclusive dos países supramencionados, através de tráfego aéreo.

Desta forma, o que se observa, é que desde o dia 26/02/2020, data da primeira notificação de caso confirmado da COVID-19 até o dia 29/07/2020, com maior índice de contágio após cinco meses de pandemia, o Brasil não adotou nenhuma política pública com vista ao fechamento dos aeroportos internacionais localizados nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Diante disto, o maior índice de contágio ocorreu, após cinco meses de pandemia.

3.3. Portugal

O primeiro caso de coronavírus foi confirmado em Portugal em 02 de março de 2020. Dez dias depois, o Governo Português inaugurou o Plano Nacional de Preparação e Resposta para a doença por novo coronavírus, cuja competência de gestão é da Direção-Geral de Saúde⁴⁵⁶. O documento foi elaborado a partir das diretrizes da Organização Mundial de Saúde (OMS) e do Centro Europeu de Prevenção e Controle de Doenças e possui como objetivos principais “minimizar doença grave e mortes por COVID-19 em Portugal; minimizar impactos sociais e económicos adjacentes a esta ameaça em Saúde Pública”⁴⁵⁷.

Dentre as medidas de abordagem estratégica constantes do referido Plano, estão: higiene das mãos; equipamento de proteção individual (EPI); isolamento dos doentes; intervenção escolar, facultando às escolas o encerramento total das atividades ou somente para alunos, mantendo os demais serviços em funcionamento, bem como atividades letivas não essenciais; e quarentena/isolamento, que no momento de publicação da portaria se restringia às pessoas diagnosticadas com coronavírus ou que estiveram em contato com casos confirmados da COVID-19.

Em 10 de março de 2020 foi publicado o primeiro despacho (nº 3186-/2020) sobre controle do tráfego aéreo, suspendendo todos os voos com origem da Itália ou com destino à Itália, considerando as taxas de contaminação na Itália e o decreto de *lockdown* no país. Em 16 de março de 2020 o Conselho de Ministros de Portugal publicou a Resolução n.º 10-B/2020 que inclui a Espanha dentre os países com voos suspensos. A Resolução estabeleceu normas de circulação nas fronteiras internas de Portugal e suspendeu os voos com origem e destino para a Espanha.⁴⁵⁸

Em 18 de março de 2020, foi publicado o Despacho nº 3427-A/2020 que suspendeu todos os voos com origem ou destino a países que não integram a União Europeia, com exceções aos voos de e para Liechtenstein, Noruega, Islândia, Suíça,

⁴⁵⁶O Plano Nacional de Preparação e Resposta para a doença por novo coronavírus. Disponível em: <<https://covid19.min-saude.pt/o-plano-nacional-de-preparacao-e-resposta-para-a-doenca-por-novo-coronavirus/>>. Acesso em 17 de jan. 2021.

⁴⁵⁷ PORTUGAL. O Plano Nacional de Preparação e Resposta para a doença por novo coronavírus. 2020. Disponível em: <<https://covid19.min-saude.pt/o-plano-nacional-de-preparacao-e-resposta-para-a-doenca-por-novo-coronavirus/>>. Acesso em 17 de jan. 2021.

⁴⁵⁸ PORTUGAL. Legislação temática COVID-19. 2020. Disponível em: <<https://dre.pt/legislacao-covid-19-areas-tematicas>>. Acesso em 31 de jan. 2021.

Reino Unido, Estados Unidos da América, Venezuela, Canadá, África do Sul e países com língua oficial portuguesa. Contudo, do Brasil “serão admitidos apenas os voos provenientes de e para São Paulo e de e para o Rio de Janeiro”⁴⁵⁹. A suspensão também não foi aplicada:

Aos voos destinados a permitir o regresso a Portugal dos cidadãos nacionais ou aos titulares de autorização de residência em Portugal, nem aos voos destinados a permitir o regresso aos respetivos países de cidadãos estrangeiros que se encontrem em Portugal, desde que tais voos sejam promovidos pelas autoridades competentes de tais países, sujeitos a pedido e acordo prévio, e no respeito pelo princípio da reciprocidade.⁴⁶⁰

O primeiro pico de contágio de contaminação pelo coronavírus ocorreu no dia 10/4/2020, com a confirmação de 1.516 casos de COVID-19, indicando necessidade de manutenção das medidas de prevenção, dentre elas, as tomadas para controle do tráfego aéreo. Dessa forma, nos primeiros seis meses de pandemia, todos os atos normativos de controle do tráfego aéreo foram revistos e prorrogados periodicamente (com intervalos de cerca de catorze dias), impactando nos níveis de contaminação.

Painel serológico realizado em Portugal, divulgado em dezembro de 2020, concluiu que até setembro de 2020, 1,9% da população portuguesa desenvolveu anticorpos para o Sars-Cov-2. Isto significa que nos primeiros 06 (seis) meses de pandemia, aproximadamente 195 mil portugueses foram infectados pela COVID-19, com 1927 óbitos.⁴⁶¹

3.4 Argentina

A República da Argentina adotou políticas públicas mais restritivas durante os primeiros meses da pandemia. Segundo o governo local, o primeiro caso reportado da doença, com transmissão importada, ocorreu no dia 05 de março de 2020, oito dias após o primeiro registro no Brasil: “A la fecha Argentina registra un (1) caso importado confirmado de COVID-19. El paciente se encuentra cumpliendo el aislamiento establecido por las autoridades sanitarias y en buen estado general”⁴⁶².

Dessa forma, o governo iniciou políticas públicas para enfrentamento da pandemia. Em relação ao controle de tráfego aéreo, o artigo 9º do Decreto 260/2020, de 12 de março de 2020 determinou a suspensão temporária dos voos com partida ou destino em zonas afetadas: “Se dispone la suspensión de los vuelos internacionales de pasajeros provenientes de las “zonas afectadas”, durante el plazo de TREINTA (30) días”⁴⁶³.

Posteriormente, a Administração Nacional de Aviação Civil da Argentina editou a Resolução 144/2020, em 25 de abril de 2020. Segundo o artigo 1º, estaria autorizado o transporte de passageiros a partir de 1º de setembro de 2020. Portanto, os

⁴⁵⁹ Idem.

⁴⁶⁰ Idem.

⁴⁶¹ PORTUGAL. Painel Serológico Nacional COVID-19: Resultados. 2020. Disponível em: <<https://painelcovid19.imm.medicina.ulisboa.pt/?lang=en>>. Acesso em 29 de jan. 2021.

⁴⁶² Tradução dos autores: Nesta data, Argentina registra 01 (um) caso importado confirmado de COVID-19. O paciente está cumprindo o isolamento determinado pelas autoridades sanitárias e em bom estado geral. ARGENTINA. Ministerio de salud. Nuevo coronavirus COVID-19: Informes diarios. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/informes-diarios>>. Acesso em 15 de janeiro de 2021.

⁴⁶³ Tradução dos autores: Determina-se a suspensão de voos internacionais de passageiros das "áreas afetadas" pelo prazo de trinta (30) dias. Idem.

voos com destino ao Aeroporto Internacional de Buenos Aires provenientes de zonas afetadas, ficaram suspensos por, aproximadamente, seis meses⁴⁶⁴.

Nesse sentido, durante os seis primeiros meses de pandemia, a contar do primeiro caso confirmado, o maior índice de contágio, de acordo com o governo local, ocorreu no dia 21 de julho de 2020: “Hoy fueron confirmados 5.344 nuevos casos de COVID-19. Con estos registros, suman 136.118 positivos en el país.”⁴⁶⁵

Segundo estimativa do Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), a população estimada da República Argentina em julho de 2020 era de 45.376.763 (quarenta e cinco milhões trezentos e setenta e seis mil setecentos e sessenta e três) habitantes. Diante destas informações, aproximadamente 0,30% (três décimos por cento) da população foi contaminada durante o maior índice de contágio nos seis primeiros meses da pandemia⁴⁶⁶.

4. Considerações finais

Considerando que o artigo se propôs a investigar o objetivo do artigo foi avaliar se há relação entre maior rigor na circulação de pessoas e menor índice de contaminação pelo coronavírus., a partir do marco teórico da pandemia causada pelo Sars-Cov-2 (coronavírus), partindo das hipóteses que a maior restrição na entrada e saída de estrangeiros contribuiu para controle da pandemia em todos os países estudados e, ainda, que o retardo na tomada de decisão política impactou no aumento do número de casos e na velocidade de disseminação do vírus, algumas conclusões são possíveis.

A primeira é a elaboração de políticas públicas para lidar com o problema da pandemia teve que ser feita com maior celeridade possível e implementada com rigidez, considerando a velocidade de propagação da doença. Foi necessário que cada governo avaliasse um conjunto de medidas de contenção à propagação da COVID-19, passando pelas etapas de formulação de políticas públicas de forma fugaz, sem delongas em etapas que costumam exigir maior tempo, como a tomada de decisão política. Tão logo a ciência avançava na descoberta do vírus, medidas foram implementadas para conter sua disseminação.

A segunda conclusão é a de que diversas soluções foram debatidas e implementadas pelos governos dos países, citando-se como exemplo a obrigatoriedade do uso de máscaras e suspensão de atividades escolares. A restrição à entrada de estrangeiros no território nacional foi uma das medidas adotadas para solucionar o problema da pandemia, tendo sido implementada com mais rigor na Espanha, em razão

⁴⁶⁴ ARGENTINA. Administración Nacional de Aviación Civil. Resolución ANAC n° 144/2020. Disponível em: < <http://www.anac.gob.ar/anac/web/uploads/upcg/resoluciones-dnaypi/covid-19/rs-2020-144.pdf> >. Acesso em: 15 de janeiro de 2021.

⁴⁶⁵ Tradução dos autores: Hoje foram confirmados 5.344 novos casos de COVID-19. Com estes registros, somam 136.118 positivos no país. ARGENTINA. Decreto DNU 260/2020, de 12 -mar-2020. Ampliase la emergencia publica en materia sanitaria establecida por ley n° 27.541, en virtud de la pandemia declarada por la organizacion mundial de la salud (oms) en relacion con el coronavirus covid-19, por el plazo de un (1) año a partir de la entrada en vigencia del presente decreto. Disposiciones. Facultades de la autoridad sanitaria. Aislamiento obligatorio. Acciones preventivas. Suspension temporaria de vuelos. Disponível em: < <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=335423>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2021.

⁴⁶⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. Estimaciones y proyecciones de población 2010-2040: total del país. - 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC, 2013.

do alto nível de contaminação da doença em seu estágio inicial, aproximando-se da Itália (país da Europa com maior taxa de contaminação). Os países europeus estudados implementaram a restrição com maior rigor, ficando temporariamente proibidos voos para qualquer destino, salvo exceções específicas.

Conclui-se também que, ainda que a Espanha tenha fechado os aeroportos (salvo exceções), o nível de disseminação do vírus foi o maior dentre os países estudados e as medidas de restrição à circulação de entrada de estrangeiros foi implementada mais de 01 mês após o primeiro caso de COVID-19. Portugal, dentre os países estudados, foi o primeiro país a implementar medidas de proibição de voos – inicialmente somente como origem e destino à Itália – o que pode ter impactado nos níveis de contaminação.

No Brasil não houve políticas públicas concretas no sentido de controlar a entrada e saída por meio aéreo, uma vez que somente as fronteiras terrestre e marinha foram alvos de políticas restritivas. Assim sendo, não é possível uma análise sobre a eficácia da restrição no país.

Por fim, a Argentina é o país que adotou uma restrição à entrada e saída de estrangeiros de forma mais célere. De acordo com as informações trazidas neste estudo, o primeiro caso no país ocorreu em 05 de março de 2020 e o fechamento dos aeroportos se deu no dia 12 de março de 2020, ou seja, sete dias após o primeiro caso confirmado no Estado.

Nesse sentido, verificou-se que, dentre os países analisados, a Argentina foi a que registrou o menor número de infectados. Conforme informações do governo local, do primeiro caso ao pico de contágio, aproximadamente 0,30% (três décimos por cento) da população foi contaminada durante o maior índice de contágio nos seis primeiros meses da pandemia.

Em relação aos demais países analisados, observou-se que a Espanha e Portugal adotaram uma medida como resposta ao coronavírus, ou seja, apenas para amenizar os impactos que já sofriam, uma vez que a medida foi adotada após um mês do primeiro registro. Já Portugal, que restringiu somente nas áreas afetadas a época, sofreu impactos menores, registrando 1,9% da população contaminada durante o pico da pandemia.

Dessa forma, como conclusão derradeira, é possível perceber que os países que adotaram a política pública de restrição das fronteiras aéreas como forma de controle e prevenção, como analisado na Argentina, registraram um menor índice de contágio do primeiro caso ao pico de contaminação. Por outro lado, a Espanha e Portugal, que adotaram a política como forma de resposta e o Brasil, que não adotou a política, obtiveram um índice maior de contágio durante o período analisado.



ÉTICA E TUTELA JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE: IMPACTOS AMBIENTAIS RELACIONADOS AO AGRONEGÓCIO NO BRASIL

ETHICAL AND LEGAL PROTECTION OF THE ENVIRONMENT: ENVIRONMENTAL IMPACTS RELATED TO AGRIBUSINESS IN BRAZIL

Cristiano de Sousa Viana⁴⁶⁷
Mayara Ferrari Longuini⁴⁶⁸

RESUMO: A atividade agrícola é, sem dúvida, uma das atividades mais importantes para o desenvolvimento do Brasil. Como acontece com outras atividades antropogênicas, a agricultura tem consequências sociais e ambientais. Por ser reconhecido como a principal causa de desmatamento no Brasil, o agronegócio brasileiro viola preceitos da bioética e também do ordenamento jurídico. Isso porque, apesar de ter assumido compromissos de ações que visem o combate à ação climática, o país não tem envidado políticas nesse sentido. Objetivo: apresentar os quais são os possíveis impactos da agricultura extensiva para o meio ambiente, analisar os instrumentos de política pública ou de leis/normas que lidam com o setor de Agricultura, Florestas e Uso do Solo - AFOLU, com a finalidade de proteger o meio ambiente, e apontar novas maneiras, modelos alternativos à agricultura tradicional/conservadora, que são mais sustentáveis (agricultura de baixo carbono), e maior sustentabilidade dos sistemas de produção agrícolas. Metodologia: A partir de uma análise documental normativa e bibliográfica, por meio do método hipotético-dedutivo, analisa-se parâmetros éticos e do ordenamento jurídico brasileiro para entender os limites da atividade agrícola. Resultados: Os impactos ambientais relacionados ao agronegócio brasileiro, isto é, ao setor pecuário e agrícola, são descritos como aqueles impactos relativos ao setor AFOLU, desmatamento para o plantio e cultivo de animais, uso da água, contaminação das águas e solos com fertilizantes e agrotóxicos, e, por fim, de alta emissão de emissões de gases de efeito estufa (GEE).

Palavras-chave: agronegócio; ética ambiental; tutela jurídica; impactos ambientais; mudanças climáticas

ABSTRACT: Agricultural activity is undoubtedly one of the most important activities for the development of Brazil. As with other anthropogenic activities, agriculture has social and environmental consequences. As it is recognized as the main cause of deforestation in Brazil, Brazilian agribusiness violates precepts of bioethics and also of the legal system. This is because, despite having assumed commitments for actions aimed at combating climate action, the country has not pursued policies in this regard. Objective: to present what are the possible impacts of extensive agriculture for the environment, to analyze the instruments of public policy or laws / norms that deal with

⁴⁶⁷ Estudante do Curso de Direito da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS e membro estudante do Grupo de Pesquisa Direito, Cidadania e Desenvolvimento Sustentável, vinculado à UFMS. E-mail: cristiano_viana@ufms.br

⁴⁶⁸ Doutora em Direito, Professora de Direito na Faculdade da Fundação Armando Alvares Penteado – FAAP e pesquisadora membro do Grupo de Pesquisa Estado e Economia no Brasil do PPGDPE-Mackenzie. E-mail: mflonguini@faap.br

the sector of Agriculture, Forestry and Land Use - AFOLU, with the purpose of protecting the environment, and to point out new ways, alternative models to traditional / conservative agriculture, which are more sustainable (low carbon agriculture), and greater sustainability of agricultural production systems. Methodology: Based on a normative and bibliographic document analysis, using the hypothetical-deductive method, ethical parameters and the Brazilian legal system are analyzed to understand the limits of agricultural activity. Results: The environmental impacts related to the Brazilian agribusiness, that is, to the livestock and agricultural sector, are described as those related to the AFOLU sector, deforestation for the planting and cultivation of animals, water use, water and soil contamination with fertilizers and pesticides, and, finally, high emission of greenhouse gas (GHG) emissions.

Keywords: agribusiness; environmental ethics; legal protection; environmental impacts; climate changes.

1. Introdução

O Agronegócio, aqui entendido como a atividade econômica que envolve a produção agrícola, pecuária e extrativista vegetal, contribui fortemente para a economia brasileira, sendo umas das atividades mais importantes para o desenvolvimento do Brasil. A renda gerada pelo agronegócio é identificada como alta quando se analisa o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) desagregado por setor econômico. Também é possível identificar o crescimento desse setor, quando analisado sua percentagem no PIB ao longo dos anos.

De acordo com o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA), da Esalq/USP, o PIB do agronegócio brasileiro subiu ao longo de 2020 e acumulou avanço recorde de 24,31% no ano⁴⁶⁹. Entre 2001 e 2012, período em que a economia brasileira registrou seu melhor desempenho em comparação com os 30 anos anteriores, a Agricultura cresceu em média 4% ao ano, enquanto a Indústria e o setor de Serviços cresceram menos, 2.7% e 3.6%, respectivamente, segundo análise de dados do IBGE apresentada por Felipe Srigati em artigo⁴⁷⁰ publicado em fevereiro de 2013. Isso apenas para exemplificar e não desconsiderar a complexidade que uma análise econômica exigiria, para fazer um completo diagnóstico da uma importância desse setor para a economia brasileira.

Como acontece com outras ações antropogênicas, as atividades que envolvem a produção agrícola, pecuária e extrativista vegetal, geram impactos sociais e ambientais, muitas vezes negligenciados por agentes econômicos e outros atores ligados apenas à dimensão econômica do desenvolvimento.

Os impactos ambientais relacionados ao agronegócio brasileiro, isto é, ao setor pecuário e agrícola, são descritos como aqueles impactos relativos ao setor AFOLU, desmatamento para o plantio e cultivo de animais, uso da água, contaminação das águas e solos com fertilizantes e agrotóxicos, e, por fim, de alta emissão de emissões de gases

⁴⁶⁹ Vide o relatório completo produzido pela Cepea (Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada), da Esalq/USP, realizados em parceria com a CNA (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil). PIB DO AGRONEGÓCIO ALCANÇA PARTICIPAÇÃO DE 26,6% NO PIB BRASILEIRO EM 2020. Disponível em: <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

⁴⁷⁰ SERIGATTI, Felipe. A agricultura puxa o PIB? Agro ANALYSIS, 33(02), 13-14. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/download/20123/18867>>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

de efeito estufa (GEE). As nuances dessas consequências negativas para o meio ambiente serão melhores abordadas a seguir, adotando-se para fins didáticos o termo “impactos agroambientais”.

Um ponto que merece destaque é a relação do agronegócio como sendo a principal atividade econômica que causa o desmatamento no Brasil. O desmatamento, como será explorado ao longo do trabalho, toca num ponto importante da regulação brasileira em questões ambientais, já que grande parte do desmate é feito de maneira ilegal, isto é, contrariando normas do ordenamento jurídico, mas também, de outro lado, toca também na ética quando os agentes envolvidos no setor do agronegócio e o próprio Poder Público, violam preceitos da bioética e da ética ambiental. Isso porque, apesar de ter assumido compromissos de ações que visem o combate à ação climática, o país não tem envidado esforços frente as políticas já existentes nesse sentido, enfraquecendo a governança ambiental (pública e privada).

O presente trabalho tem por objetivo apresentar quais são os possíveis impactos da agricultura extensiva para o meio ambiente, analisar os instrumentos de política pública ou de leis/normas que lidam com o setor de Agricultura, Florestas e Uso do Solo - AFOLU, com a finalidade de proteger o meio ambiente e, conseqüentemente, balizar as emissões de GEE que contribuem para as mudanças climáticas, e apontar novas maneiras, modelos alternativos à agricultura tradicional/conservadora, que podem ser desenvolvidos de maneira mais sustentável e podem trazer maior sustentabilidade aos sistemas de produção agrícolas.

O estudo será feito a partir de uma análise documental normativa e bibliográfica, por meio do método hipotético-dedutivo, analisa-se parâmetros éticos advindos da bioética e da ética ambiental e do ordenamento jurídico brasileiro para entender os limites da atividade agrícola.

2. Meio ambiente e o equilíbrio dos ecossistemas e agronegócio

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou os direitos relativos ao meio ambiente pertencem à terceira geração dos direitos fundamentais – os direitos difusos – são transindividuais, indivisíveis pois considerados de toda sociedade e, portanto, baseados na fraternidade e na responsabilidade intergeracional.

A Constituição Federal de 1988 garante expressamente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em seu artigo 225. No entanto, as disposições gerais da legislação e regulamentação ambiental não se mostraram eficientes o suficiente para conter os impactos ambientais causados pelo crescimento da população urbana e a conseqüente cadeia de produção em diversos setores e consumo em larga escala.

De todo modo, a agricultura é uma antiga atividade da qual o ser humano extrai matérias primas para diversos produtos e ainda provê alimentação das pessoas e dos animais. Essencial para a sobrevivência humana, tal atividade pode ser definida como a produção, o processamento e a comercialização de produtos, subprodutos e derivados, serviços e insumos agrícolas, pecuários, pesqueiros e florestais.

Na esteira de tais desafios surgem algumas estratégias, seja por parte do setor público, seja por parte do setor privado que, com base nos princípios éticos e também estabelecidos pelo ordenamento jurídico, como é o caso do princípio da prevenção e precaução e estabelece princípios sobre os impactos ambientais gerados pelo setor do agronegócio.

Dado que a utilização dos recursos naturais para o desenvolvimento da atividade agrícola e pecuária é intensa e que tais atividades também geram poluição ambiental, e

isso, ressalta-se, pode ser potencialmente irreversível se medidas coercitivas forem consideradas insuficientes. Muitas vezes, as medidas coercitivas por si só não são suficientes, tendo em vista que até a postura e comportamento do chefe do poder executivo podem influenciar agentes poluidores a se sentirem autorizados a degradar o meio ambiente, ainda que contra a lei, mas lastreados em valores éticos desvirtuados da figura de autoridade.

O setor que envolve atividades agrícolas e pecuárias é denominado pelo IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), como um setor que está relacionado ao uso e mudança do solo. Para efeitos de levantamento e classificação de informações para os inventários de Gases de Efeito Estufa, costuma-se agrupar as atividades e denominar em português de “Agricultura, Florestas e Uso do Solo” (ou em inglês, *Agriculture, Forests and other land use – AFOLU*). Isto é, para efeitos de contabilização de emissão de GEE, não é só a atividade agrícola ou pecuária que entra na conta, porquanto estão envolvidos diversos outros modos de uso e mudança do solo. Por exemplo, ao decidir converter uma área de floresta nativa (florestas nativas estocam uma quantidade considerável de carbono em sua biomassa) em pastagem para criação animal, promove-se uma grande emissão de GEE. Com esse exemplo verifica-se que as escolhas feitas pelos agentes econômicos e produtores podem minimizar ou exacerbar as mudanças climáticas.

É comum a afirmação de que a atividade do agronegócio causa danos ao meio ambiente. De fato, não há como negar que o cultivo agrícola e pecuário são atividades potencialmente causadoras de impactos ambientais, assim como outras atividades econômicas dentro do sistema de produção linear e consumo em massa praticado atualmente desde a revolução industrial. Segundo Luís Sirvinskas,

(...) a pecuária e a agricultura são as responsáveis pela perda de terras dotadas de cobertura vegetal, a primeira, pelo desmatamento, e a segunda, pela utilização de produtos químicos. A utilização de agrotóxicos e/ou fertilizantes vem causando o empobrecimento do solo pela morte da biodiversidade e pelo excesso de elementos químicos prejudiciais ao solo, além de alterar a cadeia alimentar dos animais.⁴⁷¹

E mais recentemente, os estudos realizados para identificar as fontes de emissão de GEE apontam que a intensificação na exploração agrícola e florestal tem contribuído para o desequilíbrio climático do planeta.

De acordo com o relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), órgão da Organização das Nações Unidas (ONU), divulgado em agosto de 2019, “a agropecuária e outros usos do solo emitem 13% do dióxido de carbono, 44% do metano e 82% dos óxidos nitrosos produzidos por ações humanas.” Isso, sem contar com o risco da poluição da água e do ar e ainda, a utilização dos recursos hídricos no processo produtivo.⁴⁷²

Há muitas maneiras pelas quais a produção agrícola, essencial para a sobrevivência humana, está empurrando o sistema terrestre, ou regiões dentro dele, sobre um limite ou outro. Examina-se até que ponto a produção agrícola global é responsável por mudar o sistema terrestre em direção ou acima dos limites de um espaço operacional seguro para a humanidade. Sob o ponto de vista dos limites

⁴⁷¹ SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito Ambiental. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

⁴⁷² BITTENCOURT, Mauricio Vaz Lobo. Impactos da agricultura no meio-ambiente: Principais tendências e desafios (Parte 1). Economia & Tecnologia – Ano 05, Vol. 18 – Julho/Setembro de 2009.

planetários, ou “limites seguros”, é possível afirmar que a agricultura tem contribuído para desestabilização do sistema terrestre em escala planetária.⁴⁷³

Em contraponto, a agricultura também pode colaborar para mudar muitas dessas fronteiras planetárias que ainda estão ainda na zona segura. Mas, para reduzir o papel da agricultura em transgredir as fronteiras planetárias, muitas intervenções serão necessárias, incluindo aquelas em sistemas alimentares mais amplos.⁴⁷⁴ A maneira de cultivo e as escolhas alimentares são dois pontos que surgem nesse cenário.

Assim como a própria existência do ser humano, existem diversos impactos ambientais que a agricultura pode causar, contudo, conhecendo esses problemas, é possível buscar soluções alternativas para o desempenho mais sustentável da atividade.⁴⁷⁵

3. A ética e os valores no âmbito da Agenda 2030 – objetivos para o desenvolvimento sustentável

Ao discutir sobre o cenário de impactos agro-ambientais, é de grande importância aprofundar o olhar sobre a ética ambiental, isto é, abordar de forma crítica e filosófica, para ressaltar a importância da proteção enquanto da forma de agir do homem em seu meio social, pois se refere também à sua maneira de agir em relação à natureza.

A preocupação efetiva sobre o cuidado com a natureza tem sido cada vez mais abordada em nossa sociedade sob a ótica do crescimento desenfreado do capitalismo. Com isso resultou um progresso notório sobre a sustentabilidade. Mas de nada adiantará ao meio ambiente, se os valores éticos forem perdidos pois isso fará com que os mecanismos legais se tornem ineficazes.

A proteção ambiental constitucional alcançada na constituinte de 1988 estava inundada por valores éticos, como se pode notar da leitura do artigo 225: o acesso a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (não é qualquer meio ambiente, é um ambiente saudável e equilibrado) é um direito de todos como cita o artigo 225 da Constituição Federal, lembrando que cabe ao Poder Público à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações e também promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente", conforme o inciso VI, § 1º, art. 225.

Contudo, o sistema de produção capitalista e consumo desenfreado de recursos naturais levou a um grande crescimento no agronegócio, mormente às atividades econômicas relacionadas à agricultura e pecuária.

Para o profissional do agronegócio, investir no meio ambiente e a tecnologia garante a produtividade. Para toda cadeia produtiva e para o consumidor final que pode pagar pelos produtos, há benefícios individuais. Contudo, esse consumo desenfreado e exploração do meio ambiente tem resultado em custos ambientais já que dentro desse

⁴⁷³ Campbell, B. M., D. J. Beare, E. M. Bennett, J. M. Hall-Spencer, J. S. I. Ingram, F. Jaramillo, R. Ortiz, N. Ramankutty, J. A. Sayer, and D. Shindell. 2017. Agriculture production as a major driver of the Earth system exceeding planetary boundaries. *Ecology and Society* 22(4):8. <https://doi.org/10.5751/ES-09595-220408>

⁴⁷⁴ Idem.

⁴⁷⁵ SOUZA, Maria Cláudia Da Silva Antunes De; SOARES, Josemar. Ética, sustentabilidade e desenvolvimento empresarial. 2020 [Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos / Fábio da Silva Veiga] E-book. ISBN: 978-989-33-0478-5 1ª edição: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos Rua de Ceuta, 118, 1 andar, sala 1. Porto – Portugal - 4050-190 Co-edição: Universidade Lusófona do Porto.

sistema ocorrem as chamadas externalidades negativas, que, na visão da Economia, representa uma falha de mercado.⁴⁷⁶

A produtividade neste setor precisaria ser garantida e ao mesmo tempo em que fosse levado em conta o cuidado com a biodiversidade – seria possível esse cenário? Ainda que fosse aderida a lógica da economia do meio ambiente, por meio da ideia da internalização de custos, seria possível convencer os agentes de que o crescimento pode existir integrando o fator de proteção à natureza? Há quem argumente que não pois o modelo proposto por essa teoria somente poderia ser executado se houvesse uma brusca mudança de paradigma.⁴⁷⁷

Mas, para que uma mudança de paradigma ocorra, são necessários meios que favoreçam e uma das reflexões é trazida pela ética ambiental ou ainda, pela bioética, sendo, inclusive, a educação ambiental um instrumento viável para difundir a ética ambiental, ensinando e conscientizando a necessidade da preservação do meio ambiente.

No ano de 1970, Potter concebeu a Bioética com uma visão de “ponte”, de uma ética que se relacionava com os fenômenos da vida humana no seu mais amplo sentido, incorporando não somente as questões biomédicas e também sociais, mas especialmente os temas ambientais ligados à sustentabilidade do planeta. Em 1988, para renovar e reforçar suas ideias, ele passou a denominá-la “Bioética global”⁴⁷⁸

Os mercados globalizados, especialmente para produtos alimentícios, retiraram oportunidades de interações do ser humano com outros organismos vivos de nossas próprias vizinhanças imediatas. E muitas vezes o ser humano desconhece os impactos que suas ações estão causando na biodiversidade. Percebe-se, nos últimos anos, que a combinação de todas as interações humanas com outros organismos vivos está mudando a composição e o desempenho da biosfera. Ou seja, a soma de todos os organismos vivos neste planeta no nível global. Felizmente, a capacidade tecnológica e a capacidade de lidar com grande volume de dados estão agora nos dando a oportunidade de rastrear todas as nossas interações com a vida na Terra. Ser capaz de rastrear essas interações também permitirá, esperançosamente, minimizar o impacto das atividades humanas em outros organismos vivos.

Ademais, a ética e os valores ambientais foram inseridas no cerne da Agenda 2030. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) podem ser vistos, nesse sentido, como uma visão de como queremos compartilhar os recursos do planeta entre toda a humanidade.⁴⁷⁹

⁴⁷⁶ NUSDEO, Fábio. Curso de Economia: introdução ao Direito Econômico. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

⁴⁷⁷ AMAZONAS, Maurício. Economia ambiental neoclássica: o debate conceitual nas perspectivas neoclássica, institucionalista e da economia ecológica. In: NOBRE, Marcos e AMAZONAS, Maurício. Desenvolvimento sustentável: A Institucionalização de um conceito. Brasília: Edições IBAMA, 2002, p. 107-146.

⁴⁷⁸ Moura, Alexandre Magno de, et. al. Aspectos de Mediação e sua interface com a bioética: o discurso do sujeito coletivo emergente de líderes comunitários. Revista I Seminário Internacional de Mediação de Conflitos e Justiça Restaurativa. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/mediacao_e_jr/article/view/10852/1384>. Acesso em: 26 de maio de 2021.

⁴⁷⁹ Organização das Nações Unidas. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em maio de 2021.

Sabemos que os recursos da Terra são finitos e que a população humana está no caminho de atingir aproximadamente 10 bilhões de habitantes ainda neste século. Eticamente, é difícil argumentar que qualquer indivíduo tem mais ou menos direito ao desenvolvimento do que qualquer outra pessoa no Planeta. Nesse sentido, todos deveriam ter igual direito aos recursos naturais.

Está claro, no entanto, que atualmente existe desigualdade social, dentro dos países e entre países, não apenas no que diz respeito ao acesso aos recursos, mas também no que diz respeito aos direitos dos indivíduos. E essa desigualdade pode ser identificada, inclusive, no âmbito dos ODS.

A desigualdade no acesso aos fertilizantes, por exemplo, tem implicações claras para a segurança alimentar, ODS 2 – fome zero. Da mesma forma, a desigualdade desempenha um papel nos ODS 3 - acesso aos cuidados de saúde, ODS 4 - acesso à educação, ODS 5 - igualdade de gênero, ODS 7 - acesso à energia, ODS 8 - acesso ao trabalho decente, e assim por diante.⁴⁸⁰

Na concepção da Agenda 2030, a desigualdade foi considerada um elemento tão essencial para alcançar o desenvolvimento sustentável, que a desigualdade ganhou um ODS por si só, o ODS 10. O 10º objetivo se concentra na redução da desigualdade em todas as suas formas, mas onde muitos dos indicadores usados para avaliar o progresso em relação à meta lidam com a desigualdade de renda. Enquanto o número ODS 10 se concentra principalmente na desigualdade de renda, que é a diferença na renda anual recebida por indivíduos ou países por ano.

Por vezes, utiliza-se a expressão desigualdade econômica em termos de riqueza, que é o total de ativos possuídos. Obviamente, quando alguém é muito pobre, o aumento da renda ou da riqueza está relacionado ao aumento do bem-estar, pois um maior acesso ao dinheiro geralmente equivale a maior segurança alimentar, maior acesso a cuidados de saúde, educação e assim por diante.

No entanto, a relação direta entre renda ou riqueza total e bem-estar se decompõe em níveis mais altos de renda. Em outras palavras, renda ou riqueza não são, por si só, métricas adequadas para avaliar o desenvolvimento social ou o bem-estar humano. Essa é, obviamente, uma das razões pelas quais uma meta no ODS 17 é desenvolver métricas que possam complementar as métricas econômicas tradicionais para avaliar o desenvolvimento da sociedade. A desigualdade de riqueza é amplamente impulsionada pela propriedade desigual do capital em suas diversas formas, não apenas no capital financeiro, mas também no capital humano, natural, físico e social, que contribuem para a oportunidade e o bem-estar humanos.

O paradigma ético que envolve a necessidade de desenvolver-se como país economicamente e ainda, o enfrentamento das questões que envolvem as dimensões sociais e ambientais, levam, muitas vezes, a discussão para a necessidade de produção de alimentos em larga escala. O que não se leva em conta é que a própria atividade agrícola, por sua vez, é dependente do equilíbrio ecológico, ou seja, depende dos recursos naturais e dos processos biológicos para ser desenvolvida.

Segundo Carlos Nobre⁴⁸¹, “esta dependência ao mesmo tempo se reflete em riscos que se intensificam devido aos maiores requerimentos de investimento” e chama

⁴⁸⁰ Organização das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acesso em maio de 2021.

⁴⁸¹ NOBRE, Carlos. Uma reflexão sobre mudanças climáticas, riscos para a agricultura brasileira e o papel da Embrapa. Disponível em: <https://www.embrapa.br/olhares-para-2030/riscos-na-agricultura/-/asset_publisher/SNN1QE9zUPS2/content/carlos-nobre?redirect=%2Folhares-para-2030%2Ffriscos-na-agricultura&inheritRedirect=true>. Acesso em maio de 2021.

a atenção para os riscos que as mudanças climáticas trazem para a agricultura brasileira, apresentando três maneiras diretas de como isso acontece: (i) o aumento da temperatura média do planeta⁴⁸²; (ii) o aumento da frequência e intensidade dos extremos climáticos e hidro meteorológicos, como ondas de calor, secas, chuvas intensas, inundações, entre outros⁴⁸³; e (iii) o aumento da concentração de gás carbônico na atmosfera, que cresceu de 280 partes por milhão (ppm) antes da Revolução Industrial para os atuais 410 ppm em 2017.⁴⁸⁴

Vale ressaltar que alternativas para corrigir os problemas ambientais causados pela agricultura, têm surgido e provocado avanços nessa questão. Os estudos de agroecologia, o desenvolvimento de manejos ecologicamente corretos, a conscientização dos efeitos dos agrotóxicos à saúde e conseqüente importância dada aos alimentos orgânicos têm apontado a diferença que a gestão sustentável pode fazer no cenário do agronegócio.

Os desafios se impõem, mas acredita-se que o desenvolvimento científico e a conscientização ambiental poderão levar a melhores práticas da agricultura no futuro. Até porque, como afirma Buralli e Ribeiro, “o atual modelo de produção agrícola convencional, com uso excessivo de pesticidas e intensa exploração dos recursos

⁴⁸² “No Brasil, este aumento variou entre 1 °C e 2 °C nos últimos 100 anos, com a maior parte resultando do aquecimento global e uma menor parte devido às mudanças de cobertura de vegetação. Nos vários cenários possíveis de emissões, as temperaturas poderão atingir valores muito altos para cenários de continuidade dos padrões de emissões dos últimos 20 anos, nos quais a temperatura média no Brasil ultrapassaria 30 °C em finais do século, praticamente inviabilizando a agricultura na maior parte do país, situação em que as temperaturas durante boa parte do dia ultrapassariam o limite absoluto para as principais culturas de grãos do país. Mesmo nos cenários de estabilização das emissões para não exceder 2 °C resultantes do Acordo de Paris, a temperatura no Brasil aumentaria entre 2 °C e 3 °C, já causando um redesenho do zoneamento agrícola e com diminuição da produtividade na parte tropical do país. Igualmente, os padrões de chuvas irão se alterar: para o cenário de altas emissões, pequeno aumento de chuvas esperado para a região Sul e considerável redução de chuvas no Centro-Oeste, Nordeste, parte central e oriental da Amazônia e norte da região Sudeste, o que, somado ao grande aumento de temperatura, praticamente inviabilizaria o país como um grande provedor de segurança alimentar ao mundo. Em particular para a região semiárida do Nordeste, o clima tornar-se-ia praticamente aquele de um semideserto. Mesmo em cenários mais benignos de estabilização de emissões, este padrão de redução de chuvas deverá impactar negativamente a agricultura da maior parte do país.” NOBRE, Carlos. Idem.

⁴⁸³ “Na maior parte do mundo e também do Brasil, esses extremos já estão ficando mais frequentes, ocasionando repetidas perdas com sérios impactos em preços de alimentos e segurança alimentar, notadamente das populações mais pobre e vulneráveis. Há, inclusive, crescente evidência científica do impacto de repetidas secas extremas na origem da crise de refugiados e migrantes econômicos no Oriente Médio e África. Mesmo no cenário de estabilização das emissões, o padrão de extremos climáticos irá se modificar e exigirá desenvolver medidas de adaptação da agricultura e pecuária. Por exemplo, diversificação da produção e de dietas é uma opção importante para diminuir os riscos de colapso sistêmico de mantermos um modelo de apenas algumas poucas culturas agrícolas, como o atual, para a segurança alimentar do mundo. No cenário de altas emissões, a região tropical e subtropical da América do Sul é a que enfrentaria enorme aumento das ondas de calor, acompanhadas de aumento da frequência de dias secos, mas também de crescimento de episódios de chuvas muito intensas, diretamente associadas com inundações e aumento da erosão de solos e perda de fertilidade. Para a região semiárida do Brasil, tais projeções de mudanças dos extremos, com mais dias secos e também poucos episódios de chuvas muito intensas, levará ao aumento do processo de desertificação já em curso.” NOBRE, Carlos. Idem.

⁴⁸⁴ “Teoricamente, até certos limites superiores de concentração, o aumento do CO₂ faz as plantas serem mais eficientes na produção de matéria orgânica, o chamado efeito de “fertilização de CO₂”, isto é, precisam de menos água para produzir a mesma quantidade de matéria orgânica por meio da fotossíntese. Entretanto, há muitos outros fatores controlando a eficiência fotossintética e, no conjunto de todos os fatores ambientais, a fertilização de CO₂ em induzir aumento da produtividade não é capaz de compensar o severo impacto negativo na produtividade do aumento da temperatura e dos extremos climáticos na maior parte do país.” NOBRE, Carlos. Idem.

naturais, coloca em risco a saúde humana e os serviços ambientais que são essenciais para a própria sustentabilidade agrícola.”⁴⁸⁵

4. Agronegócio e a tutela jurídica do meio ambiente

As atividades agrícola e pecuária transformaram-se num grande negócio mundial, frequentemente chamado de agronegócio. O desenvolvimento dessa atividade evoluiu tanto que o trabalho humano foi gradativamente substituído pelas máquinas e a tecnologia foi sendo utilizada para aumentar a produtividade, isto é, produzir mais alimentos em menos espaço de tempo. Contudo, esse formato coloca em risco e satura o próprio solo com sua exploração desenfreada.

No Brasil, a primeira norma protetiva do solo foi editada no dia 14 de julho de 1975 (Lei federal n. 6.225, que dispõe sobre discriminação, pelo Ministério da Agricultura, de regiões para execução obrigatória de planos de proteção ao solo e de combate à erosão e dá outras providências). Não há lei específica que proteja o solo de maneira ampla; perdem-se toneladas de terras anualmente por falta de regulamentação. Uma boa lei protetiva do solo deve levar em consideração os seguintes aspectos: a biodiversidade, as mudanças climáticas, a segurança alimentar e os direitos humanos.⁴⁸⁶

Em consonância com a Constituição Federal em seus artigos 184 a 191, o solo agrícola é protegido pela Lei n. 12.651/2012, o novo Código Florestal, e pela Lei n. 8.171/1991, que dispõe sobre a política agrícola e fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal.

Nesse sentido, cabe citar o Decreto n. 7.794/2012, que instituiu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, pelo qual quer-se integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis. Sua implementação deve acontecer em regime de cooperação da União com Estados, Distrito Federal e Municípios, organizações da sociedade civil e outras entidades privadas (art. 1º, parágrafo único, do citado decreto).

Outra iniciativa no plano normativo que foi proposta com apoio do setor produtivo foi o Plano ABC — Plano Setorial de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura. O Plano ABC contempla sete programas: recuperação de pastagens degradadas, integração lavoura-pecuária-floresta e sistemas agroflorestais, sistema plantio direto, fixação biológica do nitrogênio, florestas plantadas, tratamento de dejetos animais e adaptação às mudanças climáticas. São ações importantes no setor da agropecuária que teriam vigência entre 2010 e 2020 e que tinha o condão de ajudar a minimizar as emissões de GEE.

A agricultura é a atividade que mais consome água e a que mais causa poluição com nitrato nas fontes de águas subterrâneas e superficiais, além de maior poluição com amônia, e além disso, colabora significativamente para a poluição das águas com

⁴⁸⁵ BURALLI, Rafael Junqueira; RIBEIRO, Helena. Uso de pesticidas agrícolas e impactos ao meio ambiente e à saúde humana. In: ANDREOLI; PHILIP JR.; OLIVEIRA (orgs.); Sustentabilidade no Agronegócio. São Paulo: Editora Manole, 2021. [No prelo.]

⁴⁸⁶ SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito Ambiental. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

fosfatos, emissão de gases como metano e óxido nitroso. Essas e outras consequências faz com que esta atividade seja considerada de grande impacto ambiental.⁴⁸⁷

Com o uso excessivo da água nas atividades agrícolas, vale mencionar a Lei de Recursos Hídricos Federal (Lei nº 9.433/1997), que tem como objetivo a preservação e a recuperação das águas. Além disso, destaque-se a Lei nº 6.938/1981, sobre a política nacional do meio ambiente, que estabelece em seu art. 2º, § II, que deve haver racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; para condições ao desenvolvimento socioeconômico.

5. Considerações finais

No decorrer deste artigo observou-se que a agricultura extensiva gera impactos no meio ambiente como desmatamento para o plantio e cultivo de animais, uso da água, contaminação das águas e solos com fertilizantes e agrotóxicos, e, por fim, de alta emissão de emissões de gases de efeito estufa (GEE).

Esse artigo procurou fazer uma discussão prévia da atuação dos instrumentos de política pública ou de leis/normas que lidam com o setor de Agricultura, Florestas e Uso do Solo - AFOLU, com a finalidade de proteger o meio ambiente e, conseqüentemente, balizar as emissões de GEE que contribuem para as mudanças climáticas, e apontar novas maneiras, modelos alternativos à agricultura tradicional/conservadora, que podem ser desenvolvidos de maneira mais sustentável e podem trazer maior sustentabilidade aos sistemas de produção agrícolas.

Por meio de pesquisas bibliográficas, análise documental normativa, sob o método hipotético-dedutivo, analisa-se parâmetros éticos e do ordenamento jurídico brasileiro para entender os limites da atividade agrícola presente no agronegócio.

Dessa forma, dentre os vários existentes apresentados ao longo desta pesquisa, este tratou-se da violação dos princípios da bioética e também do ordenamento jurídico que o agronegócio brasileiro tem destinado à atividade agrícola apesar do país ter assumido compromissos de ações que visem o combate à ação climática, o Brasil não tem envidado esforços nesse sentido.

Os impactos ambientais relacionados ao agronegócio brasileiro, isto é, ao setor pecuário e agrícola, são descritos como aqueles impactos relativos ao setor AFOLU, desmatamento para o plantio e cultivo de animais, uso da água, contaminação das águas e solos com fertilizantes e agrotóxicos, e, por fim, de alta emissão de emissões de gases de efeito estufa (GEE).

⁴⁸⁷ BITTENCOURT, Mauricio Vaz Lobo. Impactos da agricultura no meio-ambiente: Principais tendências e desafios (Parte 1). Economia & Tecnologia – Ano 05, Vol. 18 – Julho/Setembro de 2009.



IMPRESCRITIBILIDADE DOS DANOS AMBIENTAIS E A (IM)POSIBILIDADE DE CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AGENDA 2030 NO BRASIL

IMPRESCRITIBILITY OF ENVIRONMENTAL DAMAGE AND THE (IM) POSSIBILITY OF
FULFILLING THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OBJECTIVES OF THE 2030
AGENDA IN BRAZIL

Vicente de Paulo Augusto de Oliveira Júnior⁴⁸⁸
Daniel Pagliuca⁴⁸⁹

RESUMO: Quando do julgamento do Recurso Extraordinário de nº. 654.833, o Supremo Tribunal Federal – STF, fixou o reconhecimento, por maioria dos votos, em sede de repercussão geral, da tese de imprescritibilidade da pretensão pela reparação civil de danos ambientais, e permitiu, por via de consequência, a aplicação de uma teoria de responsabilização civil ambiental diferenciada daqueles que, tradicionalmente, são defendidas pelos tribunais superiores – teoria do risco integral e a teoria do risco criado. Trata-se da teoria do risco agravado, que considera a natureza difusa dos bens ambientais, as peculiaridades de seus danos e, principalmente, o viés constitucional de sua imprescritibilidade, como forma de alcance ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, ainda, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, formulados na Agenda 2030. Para tanto, por intermédio de uma metodologia lógico-dedutiva, com análise doutrinária e jurisprudencial pátrias, analisar-se-á a responsabilização civil ambiental e suas teorias tradicionais para, em seguida, comentar-se o julgado proferido pelo STF e como se dará a aplicação da teoria do risco agravado em defesa do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como ao próprio Estado Constitucional ambiental brasileiro.

Palavras-chave: dano ambiental; imprescritibilidade; risco agravado; direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; objetivos de desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT: Upon judgment of Extraordinary Appeal no. 654,833, the Federal Supreme Court - STF, established the recognition, by majority of votes, in general, the unspeakable thesis of the claim for civil reparation for environmental damages, and allowed, as a consequence, the application of a theory of environmental civil liability differentiated from those that traditionally are defended by the higher courts - integral risk theory and the theory of risk created. This is the theory of aggravated risk, which considers the diffuse nature of environmental goods, the peculiarities of their damage

⁴⁸⁸ Pós-Doutorando em Direito Constitucional (UNIFOR). Doutor em Direito Constitucional Público e Teoria Política (UNIFOR). Professor do curso de graduação em Direito do Centro Universitário Fanor Wyden (UniFanor Wyden). Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direito Administrativo e Tributário (GEPDAT). Advogado. Email: vicenteaugusto2@gmail.com

⁴⁸⁹ Doutorando em Direito, Processo e Cidadania (UNICAP). Professor do curso de graduação em Direito do Centro Universitário Fanor Wyden (UniFanor Wyden). Conciliador e mediador judicial, formado pelo NUPEMEC/TJ-CE. Coordenador do NURAC/UniFanor Wyden. Advogado. Email: danielpagliuca@gmail.com

and, mainly, the constitutional bias of their imprescriptibility, as a way of reaching the fundamental right to an ecologically balanced environment and, still, of the Sustainable Development Goals, formulated in the 2030 Agenda. To do so, through a logical-deductive methodology, with doctrinal analysis and national jurisprudence, environmental civil liability and its traditional theories will be analyzed and then commented on. whether the judgment rendered by the STF and how the aggravated risk theory will be applied in defense of the fundamental right to the ecologically balanced environment, as well as to the Brazilian environmental Constitutional State itself.

Keywords: environmental damage; imprescriptibility; aggravated risk; fundamental right to the ecologically balanced environment; sustainable development goals.

1. Introdução

Com o julgamento do Recurso Extraordinário de nº. 654.833, que tem como relator o Ministro Alexandre de Moraes, ficou estabelecida a tese da imprescritibilidade da pretensão pela reparação civil de danos ambientais, ficando reconhecida, por maioria de votos, a Repercussão Geral de nº. 999, nos seguintes termos: “É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental”, dando início as inquietudes que levaram aos fundamentos do presente artigo. A partir dessa decisão, iniciou-se uma reflexão sobre a eternização da reparação civil ao dano ambiental, gerando uma repercussão preocupante tanto quanto aos aspectos doutrinários das diversas forma de reparação civil e de suas aplicações, assim como a construção de uma nova conceituação jurisprudencial ao redor dos desdobramentos do julgado em análise.

O julgado permite, dentre diversas disposições, maior utilização de critérios como razoabilidade e proporcionalidade quando da aferição dos danos ambientais promovidos ao meio ambiente e sua devida reparação, ao evitar, outrossim, situações problemáticas que ocorrem na prática, e devidamente trabalhadas e mencionadas no texto, a partir da aplicação da teoria do risco integral. Desta feita, buscou-se alertar-se, com a utilização de um método lógico-dedutivo, e pautado por análises doutrinárias, legais e de posições jurisprudenciais, não pela imposição de um novo entendimento, mas pela situação de aplicação *erga omnes* a qualquer tipo e forma de reparação ambiental, que passa, pelo entendimento do julgado analisado, não haver elementos de prescrição a reparação dos danos ambientais algum, ensejando uma nova era na compreensão das questões voltadas aos danos ambientais e suas consequências ao longo do tempo.

Há, ainda, de se inferir que a decisão atinge, em grande parte, aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável formulados na Agenda 2030, e que, em muito, permitirão ao Brasil alcançar o viés de proteção ambiental estabelecido em sede constitucional e, ainda, promover o seu desenvolvimento a partir de políticas públicas adequadas ao perfil de reparação a danos ambientais proposto. Portanto, inicialmente, expor-se-á a diretriz ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, disposto expressamente na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, e sua relação com os acordos internacionais firmados pelo País, como aquele que originou a Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Em seguida, analisar-se-á a decisão do RE de nº. 654.833 e da Repercussão Geral de nº. 999 pelo Supremo Tribunal Federal, que impacta diretamente o regime de responsabilidade civil ambiental e como este pode ser associado a políticas públicas sustentáveis mais efetivas.

2. O direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado no Brasil e os objetivos de desenvolvimento sustentável da agenda 2030

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, apresenta um extenso rol de direitos e garantias fundamentais, tanto expressas, como aquelas presentes em seu artigo 5º, como outras implícitas, espalhadas pelo texto constitucional. Para tanto, conforme ressalta Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer⁴⁹⁰, adotou o constituinte brasileiro uma sistemática aberta e flexível, receptiva a conteúdos inovadores e seus desdobramentos, devidamente integrado à ordem jurídico-constitucional vigente, bem como submetida aos influxos de um mundo em constante evolução e influxos circulares.

Conforme disposição expressa do art. 225, *caput*, bem como seu §3º do texto constitucional⁴⁹¹, todo aquele que realizar condutas ou atividades consideradas lesivas ao meio ambiente submeter-se-á a uma tripla apuração: nas esferas cível, administrativa e penal, independentemente de qualquer obrigação de reparar os danos causados, a partir do estabelecimento do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e um dever estatal de defendê-lo e preservá-lo para as gerações futuras. Essa medida assume perfil essencial, principalmente quando analisada a realidade normativa prevista no texto de 1988. Trata-se de uma das principais inovações apresentadas na retomada do Estado Democrático de Direito acerca da seara ambiental, em disparidade à previsão do texto constitucional de 1967 e da Emenda Constitucional de nº. 1, de 1969, vez que a fixação do dever estatal de promover a proteção ambiental adquiriu uma disposição expressa, e que deve ser interpretada conjuntamente à disposição do artigo 170⁴⁹², que dispõe sobre a ordem econômica no Brasil.

Conforme Juarez Freitas⁴⁹³, bem como Fernando Bortolon Massignan e Paulo Caliendo da Silveira⁴⁹⁴, ao se utilizar de uma interpretação sistemática, verifica-se que a sustentabilidade foi adotada como um valor – axiológico – e um princípio – deontológico – explícito, ao verificar-se, desde seu preâmbulo, o dever ao desenvolvimento, que se concretiza em diversos dispositivos. Citem-se, como exemplos, os artigos 3º, inciso II⁴⁹⁵, combinado com o artigo 174, §1º⁴⁹⁶, que determinam o planejamento com a finalidade a um desenvolvimento equilibrado; o

⁴⁹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral. São Paulo: Saraiva, 2014 (Série IDP – Linha Doutrina), p. 73.

⁴⁹¹ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. [...] §3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (grifo nosso).

⁴⁹² Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

⁴⁹³ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 111.

⁴⁹⁴ MASSIGNAN; Fernando Bortolon; SILVEIRA, Paulo Caliendo da. Desenvolvimento sustentável e extrafiscalidade: o dever de intervenção estatal na economia para concretização de valores sustentável. In: Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 7, n. 1. 2017, p. 121.

⁴⁹⁵ Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] II - garantir o desenvolvimento nacional (grifo nosso).

⁴⁹⁶ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (grifo nosso).

artigo 192⁴⁹⁷, quando afirma que o sistema financeiro brasileiro tem de promover o desenvolvimento que serve aos interesses da coletividade; o artigo 205⁴⁹⁸, que vincula o País e sua República ao pleno desenvolvimento da pessoa; o artigo 218⁴⁹⁹, que estabelece o desenvolvimento científico e tecnológico com o dever de observar, dentre outros, os limites ecológicos; o artigo 219⁵⁰⁰, que fixa o compromisso da República Federativa do Brasil de promover o desenvolvimento pelo viés sustentável, entre outros, que colaboram direta ou indiretamente nesses quesitos.

Por sua vez, essas diretrizes coadunam-se com a Lei de nº. 6.938, de 31 de agosto de 1989 – a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), que, em seu artigo 2º, inciso I⁵⁰¹, determinou que a ação governamental deve pautar-se na manutenção do equilíbrio ecológico, em consideração ao meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, em razão do uso coletivo, e, ainda, em seu artigo 14, § 1º⁵⁰², determinou que, sem obstar a aplicação das penalidades previstas no próprio dispositivo, será o indivíduo poluidor – apesar da norma ser de aplicação geral, e englobar situações que não são, necessariamente, poluição – obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, devidamente afetados por sua atividade. Inclusive, detém o Ministério Público da União, bem como o Ministério Público Estadual, de efetiva legitimidade para propor ações de responsabilização civil e criminal, uma vez constatados danos causados ao meio ambiente.

Trata-se o bem jurídico ambiental, portanto, inclusive pelo âmbito da titularidade do direito ao meio ambiente, como um bem de uso comum do povo, e, portanto, reconhece-se sobre os bens jurídicos ambientais a incidência do interesse de toda a coletividade – como, por exemplo, o que ocorre com o ar atmosférico, que é utilizado sem muitas restrições e exceções por todos. Ao mesmo tempo, reconhece-se a incidência do interesse social e o regime de Direito Público na regulação dos bens jurídicos ambientais, com a norma constitucional realizando limitação substancial ao

⁴⁹⁷ Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporem, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram (grifo nosso).

⁴⁹⁸ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (grifo nosso).

⁴⁹⁹ Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação (grifo nosso).

⁵⁰⁰ Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal (grifo nosso).

⁵⁰¹ Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: I – ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

⁵⁰² Art. 14. Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: [...] §1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente (grifo nosso).

poder de disposição dos indivíduos, enquanto particulares, em relação à utilização, gozo e fruição dos bens que alcancem natureza ambiental. Esses dispositivos, outrossim, representam, para Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer⁵⁰³, uma mudança de paradigma e uma série de implicações à atuação do jurista contemporâneo, vez que resulta no abandono – ainda que lento, gradativo e parcial – da matriz liberal-individualista, utilizada na interpretação de diversos institutos jurídicos, e passa o bem jurídico ambiental a diferir da conceituação civilista de coisa, sobre a qual recairia a exclusividade do exercício da titularidade. Trata-se de bens, segundo José Alfredo de Oliveira Barracho Júnior⁵⁰⁴, conforme regulamentação infraconstitucional proporcionada pela Lei de nº. 6.938, de 1989, que se compõem de elementos materiais e culturais, totalmente insuscetíveis de apropriação. São, portanto, bens ecologicamente equilibrados e de livre uso, gozo e fruição a todos os cidadãos, medida que deverá ser administrada pelo Poder Público, no sentido de manter a sua integridade, e com exercício da vigilância necessária para tanto.

O Código Civil brasileiro, de 2002, inclusive, em seu artigo 99, inciso I, menciona os “bens públicos de uso comum do povo”, e cita como exemplos os “rios, mares, estradas, ruas e praças”, inclusive com gravame sobre tais bens, a partir do viés da inalienabilidade, nos termos do artigo 100. Portanto, por si só, já os remove da esfera patrimonial e disponibilidade particular. Por outro lado, deve-se ressaltar que essa posição reside em uma abordagem liberal-individualista do Direito, e não há, no ordenamento jurídico civilista, uma compreensão adequada dos bens jurídicos ecológicos e da natureza pública e social que é vinculada à destinação destes. Entretanto, pode-se inferir, por intermédio de uma interpretação extensiva e conjunta ao artigo 1.228, §1º do mesmo Código, que rios, mares, estradas, ruas e praças alcançam um viés diferenciado de bens jurídicos.

O ordenamento jurídico brasileiro contemporâneo reconhece a natureza difusa do bem jurídico ambiental, tratado como bem de uso comum do povo, e toda a sociedade, enquanto titular de tal direito, o utilizará diante de uma multiplicidade de interesses, quais sejam: patrimoniais, extrapatrimoniais, materiais, não materiais, individuais, coletivos e difusos. O bem jurídico ambiental, segundo Antônio Carlos Morato⁵⁰⁵, ao assimilar sua natureza difusa, supera a dogmática dicotomia bens públicos/bens privados, que se demonstrava, de forma constante e persistente, insatisfatória para o atendimento de demandas jurídicas que envolvam o meio ambiente, e tenta explicar os problemas contemporâneos a serem resolvidos pela norma posta pelo legislador a partir de seus próprios parâmetros. O reconhecimento da natureza jurídica difusa dos bens jurídicos ambientais já havia sido sinalizado, no decorrer dos anos, em diversos diplomas legislativos ambientais de maior destaque, que a colocavam, já na década de 1980, como meio de ruptura da influência liberal-individualista vigente no ordenamento jurídico brasileiro, como se sucedeu, por exemplo, quando da edição da Lei de nº. 7.347 de 1985 – a Lei da Ação Civil Pública. Uma das principais diferenciações no reconhecimento da natureza difusa é com relação à titularidade do exercício dos direitos inerentes a esses bens – primordialmente em âmbito processual.

⁵⁰³ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral. São Paulo: Saraiva, 2014 (Série IDP – Linha Doutrina), p. 323.

⁵⁰⁴ BARRACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. Proteção do ambiente na Constituição da República. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 84-85.

⁵⁰⁵ MORATO, Antônio Carlos. A proteção jurídica do bem ambiental. In: MILARÉ, Édís; SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p. 739.

Apesar de sua consideração como bem comum do povo, os bens jurídicos ambientais, principalmente em razão de sua natureza difusa, não podem ser confundidos com o interesse do Estado em sentido estrito, vez que a sociedade é a titular do direito ao meio ambiente, e não o Estado. Cabe-lhe, outrossim, promover sua defesa. Desse modo, para Romeu Felipe Bacellar Filho⁵⁰⁶, a Administração Pública brasileira atingirá a eficiência no exercício de suas funções quando integra a noção jurídica de interesse público, vez que a própria Administração, ao desempenhar as competências que lhe são atribuídas pelo sistema normativo de modo diligente e direcionado à plena satisfação da finalidade prevista na norma, dirige-se ao alcance de um resultado satisfatório quando no interesse da coletividade. A natureza difusa do bem jurídico ambiental confunde a natureza pública com todo o interesse da sociedade, mas não quando o interesse do Estado, por si só, está em análise. A distinção entre interesse público primário e secundário permite destacar que nem sempre coincidem, mas o bem geral, promovido pela proteção ao meio ambiente, pode, conforme Hugo Nigro Mazzilli⁵⁰⁷, ser identificado com o interesse social, o interesse da sociedade ou da coletividade, e, até mesmo, com alguns dos autênticos interesses difusos, que se utilizarão, em muito, de instrumentos como a Ação Civil Pública para sua persecução.

Os interesses difusos podem ser considerados como um conjunto indeterminado ou dificilmente determinável de sujeitos envolvidos, o que, diretamente, contrapõe-se à noção fundamental de titularidade ou assimilação patrimonial, presente na dogmática civilista brasileira por muito tempo. Conforme dispõe Rodolfo de Camargo Mancuso⁵⁰⁸, a tutela não mais poderá ter por base a titularidade em si, mas a relevância do interesse, do fato de sua relevância social, de seus impactos para a coletividade e, também, para as gerações presentes e futuras.

Podem se citar, inclusive, diversos exemplos de como a natureza difusa do bem jurídico ambiental foram fundamentais para a resolução de problemas contemporâneos, mediante o reconhecimento da importância dos elementos naturais como ele central e geral para todo o ecossistema onde estão inseridos e, conseqüentemente, para o interesse de todo o conjunto da sociedade, enquanto coletividade, na limitação da utilização individuais desses bens ambientais, principalmente em razão da função ambiental que lhes é atribuída. É o caso da utilização de um lençol freático por uma construção em região próxima a dunas; a proibição de prejuízo à mata ciliar, próxima ao local onde ocorrerá um evento esportivo, entre outros⁵⁰⁹.

Uma lesão ao meio ambiente passa a ser uma lesão a toda a coletividade, e não apenas a direitos individuais, devidamente assinalados e correspondentes ao patrimônio de um particular ou de um grupo de particulares. Segundo Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago

⁵⁰⁶ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. A noção jurídica de interesse público no direito administrativo brasileiro. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coords.). Direito Administrativo e interesse público – estudos em homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 109.

⁵⁰⁷ MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 49.

⁵⁰⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo, 2004, p. 93-97.

⁵⁰⁹ Para José de Sousa Cunhal Sendim, a proteção da integridade ecológica e dos bens jurídicos ambientais não pode ser dissociada da proteção da capacidade funcional do patrimônio natural, de forma global (bens naturais, ecossistema e o conjunto de suas relações). Conf. SENDIM, José de Sousa Cunhal. Responsabilidade civil por danos ecológicos: da reparação do dano através de restauração natural. Coimbra: Coimbra Editora, 1998, p. 126.

Fensterseifer⁵¹⁰, a indeterminação dos sujeitos titulares do direito é que revela como a natureza da lesão promoverá efeitos no caso concreto. Se uma vila de pescadores é ameaçada por dejetos urbanos lançados ao mar, a lesão dissemina-se por um número indeterminado de pessoas, e pode, a depender do contexto, em muito agravar-se, como ocorreria na exploração predatória da Amazônia ou nos desastres que envolvam materiais radioativos ou nucleares, que ainda carecem de maiores análises e estudos sobre as extensões de seus danos. Inclusive, torna-se possível defender os bens jurídicos ambientais até mesmo em situações de lesões incorpóreas e de danos não materiais, como a discriminação racial por etnia.

A conceituação de desenvolvimento sustentável, por sua vez, é oriunda de crises ambientais e sociais que têm sido combatidas em todo o mundo, e que, na maioria das situações, resultam do modelo tradicional de desenvolvimento, voltado exclusivamente ao crescimento econômico. Entretanto, esse mesmo modelo tradicional encontra-se, contemporaneamente, como insuficiente para atender as demandas na seara ambiental. O conceito inicial de desenvolvimento sustentável foi formulado na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, na cidade de Estocolmo, na Suécia, a partir da ideia de união entre as noções de crescimento e desenvolvimento econômico com a preservação da natureza, que, até aquele momento, eram analisadas separadamente, mas ganhou notoriedade e delimitações modernas em 1987, no Relatório “Nosso Futuro Comum” - Relatório Brundtland. Por outro lado, em uma das principais tentativas de tornar o desenvolvimento sustentável como algo mensurável, Mahbub Ul Haq e Amartya Sen elaboraram, no início da década de 1990, o denominado Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, que tem por objetivo realizar a medição do progresso desenvolvimentista de um país a partir de três segmentos essenciais: renda, saúde e educação. O IDH passou, outrossim, a ser utilizado como elemento diferenciador, e este em pauta em diversos outros eventos e acordos ambientais desde então, vez que, conforme disposição expressa do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, o índice tem por objetivo equilibrar o Produto Interno Bruto *Per Capita*, que era utilizado para se caracterizar a prosperidade de uma nação, mas que retratava apenas a sua dimensão econômica imediata.

Os valores adotados pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, em muito coadunam-se com aqueles que, após sua entrada em vigor, foram determinados nos acordos e documentos internacionais. É o que ocorreu, por exemplo, quando o dever de desenvolvimento sustentável foi estipulado pela assinatura dos diversos tratados e convênios que o Brasil tem sistematicamente firmado em âmbito internacional. Quase que imediatamente após a entrada em vigor do texto constitucional vigente, o Brasil foi protagonista, em 1992, do Rio-92, que foi organizado pelas Nações Unidas com abordagem de temáticas envolvendo o meio ambiente e desenvolvimento. Foi nessa oportunidade que se firmou a Agenda 21, como orientação do sistema para aplicabilidade plena e imediata de diversas medidas, dentre as quais está a utilização do princípio da precaução, que deve ser observado como garantidor da proteção ambiental pelos Estados, ainda que em hipóteses de juízos de verossimilhança. Para tanto, defendia-se que os países deveriam “satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. Passados 20 (vinte) anos de sua assinatura, o evento foi novamente realizado em junho

⁵¹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral. São Paulo: Saraiva, 2014 (Série IDP – Linha Doutrina), p. 325.

de 2012, no qual se reafirmou o desenvolvimento sustentável como valor orientador de todas as nações unidas.

Nesse íterim, o denominado Protocolo de Quioto, com início em 1997 e expirado em 2012, apresentava, dentre suas metas, a diminuição dos gases de efeito estufa, bem como determinada como política primordial a ser adotada pelos países signatários a do aumento da eficiência energética em setores relevantes da economia nacional e a redução gradual ou total de imperfeições de mercado, de incentivos fiscais, de isenções tributárias e tarifárias e de subsídios para todos os setores emissores de gases de efeito estufa que encontrem-se contrários aos objetivos da Convenção, com sua devida aplicação no mercado.

Foi apenas quando tanto o conceito de desenvolvimento sustentável, quanto o PIB-per capita e o IDH já não se mostravam suficientes, que, em 2015, a Cúpula das Nações Unidas firmou, em Nova Iorque, a Agenda 2030, mediante a qual foram estabelecidos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS, dentre os quais estava o compromisso de assegurar o acesso à energia, acessível, confiável, sustentável e moderna para todos, a partir de fontes renováveis, a ser o mesmo implementado até 2030. A Agenda 2030, portanto, representa um compromisso global firmado entre todos os 193 (cento e noventa e três) países-membros, dentre os quais encontra-se o Brasil, que estabelece 17 (dezessete) ODS, que, por sua vez, são desdobrados em 169 (cento e sessenta e nove) metas e 232 (trezentos e trinta e dois) indicadores. Trata-se de um acordo diferenciado, vez que se utiliza dos propósitos e princípios de pleno respeito pelo Direito Internacional, conforme disposição da Carta das Nações Unidas, e encontra, ainda, respeito à Declaração Universal dos Direitos Humanos e aos tratados internacionais de direitos humanos, bem como resultado dos desdobramentos – e também atualizações e readequações – dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM – e da Cúpula Mundial de 2005, também organizado pela Organização das Nações Unidas.

O Brasil esteve presente em todas as sessões da negociação intergovernamental, inclusive com a proposição e assinatura de acordo que contempla Objetivos e metas que envolvem temáticas diversificadas, e que, ao mesmo tempo, representam parte dos objetivos da República Federativa do Brasil, como a erradicação da pobreza; a segurança alimentar e da agricultura; o direito à saúde; o direito à educação; a igualdade de gênero; o fornecimento de água e saneamento básico; a utilização de energias limpas; o crescimento econômico e desenvolvimento sustentável; a infraestrutura adequada à redução das desigualdades; o incentivo a cidades sustentáveis; a utilização de padrões sustentáveis de consumo e de produção; a mudança do clima; a proteção e uso sustentável dos mares, oceanos e dos ecossistemas terrestres; a manifestação de sociedades pacíficas, justas e inclusivas e a seus meios de implementação, entre outros.

A Agenda 2030 tornou-se, para o Brasil, uma oportunidade para que o Poder Executivo Federal, os Governos Estaduais, Distritais e Municipais e, ainda, a sociedade civil, enquanto protetores e detentores do dever de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme determinado na própria Constituição, e, ainda, setores como o próprio mercado e a academia, avaliem sua própria atuação em relação ao desenvolvimento sustentável, e possam contribuir com a elaboração de estratégias para implementar os compromissos e metas assumidos pela Agenda, vez que há a necessidade de maior integração e coordenação dos atores envolvidos na busca por políticas públicas coerentes, em benefício a uma aplicação a longo prazo. Várias medidas, após a assinatura do acordo, passaram a ser analisadas nesse sentido, como as

de reformas tributária, administrativa, trabalhista e previdenciária, e, principalmente, a aplicação de algumas posições judiciais favoráveis à sua implementação.

3. O Recurso Extraordinário de nº. 654.833, do Supremo Tribunal Federal e a possibilidade de aplicação imediata de defesa dos objetivos de desenvolvimento sustentável da agenda 2030

Em razão das próprias especificidades dos danos ambientais é que a aplicação da teoria da responsabilização objetiva, tradicionalmente aplicada no Brasil para a reparação de danos ambientais, adquiriu especial relevância. Trata-se de danos complexos, que não apresentam uma centralização evidente e linear, e que englobam situações, inclusive, de difícil apuração prática – como a denominada poluição histórica, que resulta da acumulação sucessiva e progressiva de dejetos variados e recebidos pelo meio ambiente natural, ou, ainda, quando o dano promovido não é visível, a título de prejuízos sofridos em um ambiente de trabalho insalubre por repetição. Trata-se de situações prováveis, e com foco na realização de danos futuros. Conforme Paulo Bessa Antunes⁵¹¹, apesar das peculiaridades e dificuldades promovidas pelos danos ambientais, pode-se afirmar que o artigo 225 do texto constitucional, por mais que atribua certa dimensão humana ao meio ambiente, não estabeleceu qualquer mecanismo mais efetivo para a recuperação e prevenção dos danos causados aos seres humanos, mais especificamente o dano ecológico puro, e limitou-se à fórmula geral da responsabilidade – interpretada, majoritariamente, e, talvez, erroneamente, apenas como a objetiva.

A teoria da responsabilização civil objetiva, segundo Annelise Monteiro Steigleder⁵¹², tem resguardo no pressuposto da existência de uma atividade que implica riscos para a saúde e ao meio ambiente em si, impondo-se ao empreendedor a obrigação de prevenir riscos – princípio da prevenção – e de internalizá-los em seu processo produtivo – princípio do poluidor-pagador. Nesse quesito, a teoria do risco é costumeiramente denominada, sob a tutela do Direito Ambiental, como teoria do risco criado. Dispensa, outrossim, prova de culpa, e tem conexões históricas com posições europeias acerca da responsabilização civil pelo risco. Por ser objetiva, pressupõe o dano ou o risco de dano, bem como o nexo de causalidade entre a atividade e o resultado danoso, efetivo ou potencial, vez que, por via de consequência, há que se perquirir o nexo de causalidade, e verificar se há liame entre a ação ou omissão e o dano provocado, para caracterizar a responsabilidade e gerar o dever de indenizar. Nesse sentido, afirma Maria Helena Diniz⁵¹³ que se torna irrelevante a aferição de culpa do poluidor ou da ilicitude de seu ato. A responsabilidade civil contemporânea, apesar de não mais ter apenas a reparação patrimonial como elemento central, é orientada em torno da preocupação com a vítima do dano, em que é possível aplicar-se, de forma mais geral, a características de cunho individualista ou personalíssimo, quando possível.

⁵¹¹ ANTUNES, Paulo Bessa. *Dano Ambiental: uma abordagem conceitual*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 165.

⁵¹² STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade Civil Ambiental: as Dimensões do Dano Ambiental no Direito brasileiro*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011, p. 171.

⁵¹³ DINIZ, Maria Helena. Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente. In: NERY, Rosa Maria de Andrade, DONNINI, Rogério. *Responsabilidade Civil: Estudos em homenagem ao professor Rui Geraldo Camargo Viana*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 391.

Com relação, especificamente, ao Direito Ambiental, defende José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala⁵¹⁴ que tanto o legislador constituinte, quanto o infraconstitucional estabeleceram ao poluidor ou degradador a obrigação de restaurar e/ou indenizar os prejuízos ambientais, o que indica, em primeiro momento, que deve se tentar a restauração do bem ambiental e, somente tornando-se esta inviável, partir-se para a indenização por sucedâneo ou compensação. Essa estruturação da responsabilidade civil em matéria ambiental é consignada na noção de se restabelecer a harmonia e o equilíbrio que, anteriormente consolidados, foram violados pela atitude danosa que lhe constitui como a fonte geradora. Portanto, afirma-se expressamente em lei que se promoverá a um desestímulo de novas atitudes que sejam perpetradas, associada à ideia de reparação de um dano patrimonial ou extrapatrimonial. Nesse sentido, o princípio da conservação pode ser apontado como pressuposto relevante ao estabelecimento da indenização por dano ambiental, quando se exige que as sanções do Direito Ambiental estejam, em desasia, direcionadas à reconstituição, à restauração e à substituição do bem ambiental – quando possível. Mas não se pode olvidar que, conforme José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala⁵¹⁵, pelo meio ambiente suas composições físicas e biológicas modificadas por agressões que não consegue suportar, não poderá jamais ser verdadeiramente restabelecido, do ponto de vista ecológico, tal como ocorreria por um bem de estimado valor cultural que não mais poderá ser recuperado ou restaurado.

Independente dessas questões, o Direito Ambiental brasileiro estruturou-se em torno de mecanismos de ressarcimento do dano ambiental patrimonial, quais sejam, o do retorno ao estado anterior à lesão e o cálculo da devida indenização pecuniária, e algumas posições doutrinárias já têm admitido a sua incidência para a reparação de danos de caráter extrapatrimonial. A questão, portanto, está no evento danoso e sua responsabilização em razão e uma conduta que o causou, ou seja, no nexo de causalidade entre dano e conduta humana. O nexo de causalidade pode ser considerado como um dos elementos essenciais para a determinação da responsabilização civil, mas é, ao mesmo tempo, o aquele mais delicado e recheado de repercussões de ordem prática. Ainda na seara da responsabilização subjetiva, se há culpa e dano, não há qualquer tipo de responsabilidade quando não se pode apontar a sua causa geradora. Portanto, pode-se afirmar, conforme lição de Karina Marcos Bedran e Elizabeth Mayer⁵¹⁶, que o nexo de causalidade é o ponto de ignição de leis naturais sem as quais o dano jamais ocorreria, vez que submetido a critérios normativos, estes traduzem opções valorativas para sua aferição e adequação. Ao mesmo tempo, defende Annelise Monteiro Steigleder⁵¹⁷ que a identificação da causa de um dano implica em juízos valorativos, devidamente estruturados pelo ordenamento jurídico brasileiro, e que se fundamentam em escolhas, tais como aquelas de natureza social, de periculosidade da atividade, de proximidade temporal ou espacial entre ação e/ou omissão e o dano, probabilidades, entre outros.

⁵¹⁴ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial – teoria e prática. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 212.

⁵¹⁵ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial – teoria e prática. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 213.

⁵¹⁶ BEDRAN, Karina Marcos; MAYER, Elizabeth. A responsabilidade civil por danos ambientais no Direito brasileiro e comparado: Teoria do Risco Criado versus Teoria do Risco Integral. In: Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.10, n.19, p.45-88, jan./jun. de 2013, p. 56.

⁵¹⁷ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Responsabilidade Civil Ambiental: as Dimensões do Dano Ambiental no Direito brasileiro. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011, p. 172.

O nexos de causalidade deve ser analisado, conforme Karina Marcos Bedran e Elizabeth Mayer⁵¹⁸, a partir de juízos de adequação social, em que várias causas concorrem para o dano, podem levar a uma série de situações de ausência de responsabilização, como nas situações excludentes de responsabilidade por caso fortuito ou força maior – tufões, enchentes, tempestades, terremotos, entre outros – que favorecem o nível degradador, e que passam a invocar a culpa de terceiros ou da vítima, para evitarem o dever de indenizar. Isso, por si só, é uma situação violadora do princípio da precaução, em Direito Ambiental.

Em razão das dificuldades enfrentadas em nível ambiental, tanto doutrina quanto jurisprudência assimilaram a Teoria do Risco Integral, vertente pertencente à Teoria dos Riscos aplicada à Responsabilização Civil, para determinarem as consequências decorrentes de situações de danos ao meio ambiente, independente de sua natureza – seja natural, artificial, do trabalho, cultural e, até mesmo, digital ou cibernético.

A vantagem auferida pela Teoria do Risco Integral, para Emerson Almeida Guedes e Clécia Lima Ferreira⁵¹⁹ é derivada, com relação ao nexos de causalidade, da Teoria da Causalidade Adequada, está com a colocação do perigo (potencial) como causador do dano, devendo-se, apenas, aferir se há liame causal entre a ação humana ou sua omissão e o dano promovido.

O modelo de responsabilização do risco integral exige uma atitude cognitiva diferenciada do intérprete, que, por vezes, torna-se completamente alheia ao nexos de causalidade. Nesse quesito, pode-se afirmar que o risco integral foge, quase que completamente, aos pressupostos conceituais tradicionais da responsabilização civil, vez que, ainda que não haja nexos de causalidade, a responsabilidade irá se impor. Dessa maneira, defendem Emerson Almeida Guedes e Clécia Lima Ferreira⁵²⁰ que, ainda segundo os pressupostos contemporâneos da responsabilidade civil, pautados, de modo progressivo, por flexibilizações e até presunções do nexos de causalidade, o risco integral demonstra-se afastado, e somente pode ser considerado quando imposto pela Constituição vigente, pelas leis, jurisprudência e sólidas e proporcionais razões normativas.

Ao analisar-se as características inerentes ao dano ambiental, não há, sob um primeiro panorama, como defender-se a aplicação do risco integral para o Direito Ambiental. Apesar do forte apelo doutrinário nesse sentido, vez que uma parte dos autores a aplicam indistintamente, a aplicação carece de maior desenvolvimento teórico, e, por diversas oportunidades, é associada com a responsabilização objetiva como se fossem elementos complementares. Deve-se ressaltar que a aplicação do modelo do risco integral é costumeiramente associada com a responsabilização civil em âmbito administrativo, vez que, no Brasil, desde o texto constitucional de 1946, já representa o modelo geral de responsabilização civil do Estado, ao impor medidas de responsabilidade civil por atos e omissões de seus agentes e das pessoas jurídicas de direito público e de privado prestadoras de serviço público – entidades da Administração

⁵¹⁸ BEDRAN, Karina Marcos; MAYER, Elizabeth. A responsabilidade civil por danos ambientais no Direito brasileiro e comparado: Teoria do Risco Criado versus Teoria do Risco Integral. In: Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.10, n.19, p.45-88, jan./jun. de 2013, p. 57.

⁵¹⁹ GUEDES, Emerson Almeida; FERREIRA, Clécia Lima. A responsabilidade civil pelo dano ambiental e a teoria do risco integral. In: Cadernos de Graduação – Ciências Humanas e Sociais, Aracaju, v. 3, n.3, p. 13-28, out. 2016, p. 14-15.

⁵²⁰ GUEDES, Emerson Almeida; FERREIRA, Clécia Lima. A responsabilidade civil pelo dano ambiental e a teoria do risco integral. In: Cadernos de Graduação – Ciências Humanas e Sociais, Aracaju, v. 3, n.3, p. 13-28, out. 2016, p. 14-15.

Indireta. Conforme esse modelo, o Estado somente se eximirá da indenização cabível se provar algumas das causas excludentes de responsabilidade civil, como o fato exclusivo da vítima; caso fortuito ou força maior, entre outras.

Por outro lado, verifica-se que o modelo do risco integral dispensa, quase que em sua totalidade, o nexos de causalidade. Não aceita, portanto, de forma conceitual, quaisquer excludentes de responsabilização. E difere, em muito, do modelo de responsabilização pelo risco criado ou causado, que implica em uma progressiva restrição das excludentes de responsabilidade civil. A teoria do risco, entretanto, tem ampla relação com o conceito de atividade. Sendo assim, conectar-se-á com a atividade realizada pelo ofensor, na qual este responderá sem culpa, salvo que haja uma excludente para romper o nexos de causalidade. Nesse ponto, diminui-se a importância das excludentes, que serão retraídas, sobretudo na responsabilidade objetiva pautada no risco. Trata-se de redução fundamental, e que atende aos anseios constitucionais para tanto.

Ainda assim, existirá um espaço para as alegações de excludentes de responsabilização civil, sob pena de confirmar-se, por muito, uma série de injustiças, a depender do caso concreto analisado. Pode-se – e deve-se – criar um sistema de flexibilizações diante de uma análise precisa do nexos de causalidade. Nesse caso, mesmo as presunções são potencialmente adequadas para a aplicação do sistema de responsabilização civil, como ocorre, por exemplo, nos danos causados por fabricantes de cigarros. Não se pode olvidar, por sua vez, que a causalidade é um conceito jurídico, e não fático. Assim, decidir-se pela imputação ou não de determinado antecedente implica, inevitavelmente, em valorações. Portanto, torna-se subjacente, à análise do caso concreto, apurar-se o nexos de causalidade por um juízo de valor, e que devem ser pautados sob critérios de respeito aos valores protegidos constitucionalmente, seus princípios e por respeito aos direitos e garantias fundamentais. Se restar aplicável, em qualquer situação, o modelo de risco integral às infrações ambientais, a discussão a respeito da causalidade deve ser afastada em toda e qualquer lide ambiental. Entretanto, a depender das circunstâncias do caso concreto, essa medida pode parecer, por muito, injusta. Tome-se como exemplo um posto de combustíveis, que recebe seu abastecimento de forma regular e constante, todas as semanas. Se, em determinado momento, um terremoto de baixa escala, pouco perceptível, promove uma rachadura em um dos tanques subterrâneos, que é de difícil detecção, e o combustível vazado promover a poluição de um lençol freático da região, deverá ser responsabilizado o dono do posto de combustíveis?

Nem sempre os ofensores serão poderosos grupos econômicos, bem como nem sempre os danos ambientais assumirão proporções colossais, como no caso dos desastres ambientais de larga escala. Os atores envolvidos podem ser ofensores com baixo poderio econômico, e, como no caso mencionado acima, com nenhuma relação causal com o dano cuja indenização lhe será cobrada. Para tanto, deve-se apurar a responsabilização ambiental por modelos diferenciados, e que não ignorem o modelo constitucional brasileiro vigente, de cunho humanista e em respeito aos valores e princípios fundamentais.

Apesar de gozar de constante aceitação por parte dos tribunais superiores, com destaque para as decisões do Superior Tribunal de Justiça – STJ, o modelo do risco integral é, por vezes, associado pela doutrina de forma equivocada. Algumas posições, inclusive, encontram-se em contradição. O modelo de risco integral é associado aos danos ambientais por serem estes de natureza diferenciada, que ensejariam a dispensa ou prova de culpa, e exigiriam apenas o dano e o nexos causal. Porém, pelos próprios

termos do modelo de risco integral, não haveria de se analisar qualquer situação de causalidade, vez que, se a responsabilidade é objetiva, e adota-se o risco integral, o nexos de causal não servirá a seu intuito. E ocorrem, por outro lado, uma série de argumentações sobre as inversões probatórias ou a necessidade de flexibilização do nexos causal.

Como os bens ambientais juridicamente tutelados são considerados como um macrobem – bem de uso comum do povo – a sua reparação em sentido amplo, segundo Karina Mrcos Bedran e Elizabeth Mayer⁵²¹, por intermédio de indenizações, reparações em sentido estrito ou compensações, têm por intuito permitir que o meio ambiente lesado tente retornar ao status quo ante que apresentava, antes da ocorrência do dano. Entretanto, na maioria dos casos, torna-se inviável a recuperação ou retorno ao estado anterior, o que, por si só, torna imprescindível a necessidade de manutenção e conservação.

Por ser um bem de utilização comunitária e de titularidade difusa, que abrange, inclusive, as futuras gerações, não se trata de situações meramente patrimoniais – acondicionadas, tradicionalmente, na seara da responsabilização subjetiva – e nem meramente pessoais – que tornará, por outro lado, para a responsabilização objetiva. Mas, ainda assim – e talvez, por falta de maior embasamento teórico sobre a própria estrutura da natureza jurídica do bem jurídico ambiental e os danos ambientais decorrentes de sua violação – se defende a aplicação do modelo de risco integral. O próprio STJ⁵²² é defensor de que o dano ambiental não exclui a comprovação da efetiva ocorrência do dano e do nexos de causalidade com a conduta do agente. Mas, ainda assim, permanecem em defesa do modelo do risco integral, com discussões sobre provas, inversões probatórias, flexibilizações, e até mesmo do tipo de demanda ambiental correspondente, que, por outro lado, podem ser resolvidas de outra forma.

Em 17 de abril de 2020, o Supremo Tribunal Federal – STF, concluiu o julgamento proferido no âmbito do Recurso Extraordinário de nº. 654.833, que tem como relator o Ministro Alexandre de Moraes, e fixou a tese da imprescritibilidade da pretensão pela reparação civil de danos ambientais. Inclusive, restou reconhecida, por maioria de votos, a sua repercussão geral, sob a tutela de Repercussão Geral de nº. 999, nos seguintes termos: “É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental”. O caso discutia o ajuizamento de Ação Civil Pública pelo Ministério Público Federal – MPF, que pleiteava, entre outras questões, a reparação por danos patrimoniais ou materiais, morais e ambientais, decorrentes da extração madeireira ilegal, realizada, por oportuno, mediante invasões ocorridas no período compreendido entre os anos de 1981 a 1987, na área indígena pertencente à comunidade Ashaninka-Kampa do Rio do Amônia, no Estado do Acre. Os supostos infratores foram condenados em primeiro grau, bem como em segunda instância, e, mediante o não provimento do Recurso Especial perante o Superior Tribunal de Justiça – STJ, que defendeu, no REsp. de nº. 1.120.117/AC, cuja relatoria foi da Ministra Eliana Calmon, a imprescritibilidade das pretensões que suscitem reparação a danos ambientais. Nesse contexto, foi interposto Recurso Extraordinário ao STF.

A matéria atrai atenções, em razão de julgados anteriores do próprio STJ, nos quais se defendeu a imprescritibilidade dos danos ambientais, como no REsp.

⁵²¹ BEDRAN, Karina Marcos; MAYER, Elizabeth. A responsabilidade civil por danos ambientais no Direito brasileiro e comparado: Teoria do Risco Criado versus Teoria do Risco Integral. In: Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.10, n.19, p.45-88, jan./jun. de 2013, p. 52.

⁵²² Conf. STJ, REsp. 1.378.705; Resp. 1.056.540, entre outros.

647.493/SC523, de 2013, que tem como Ministro Relator João Otávio de Noronha; o REsp. 1.644.195/SC⁵²⁴, de 2017, e o REsp. 1.559.396/MG, ambos com Ministro Relator Herman Benjamin. Nas disposições inerentes ao RE de nº. 645.833 RG/AC, o Ministro Relator Alexandre de Moraes reconheceu sua repercussão geral, e defendeu a tese da imprescritibilidade dos danos ambientais, vez que ponderou a necessidade e relevância de serem estabelecidos parâmetros precisos e seguros quanto ao instituto da prescrição em situações de direitos transindividuais e individuais lesados por ação – ou omissão – humanas, tanto na forma direta quanto indireta. Quando julgado pelo Tribunal Pleno, extinguiu-se o processo, por votação da maioria, com fundamento no artigo 487, inciso III, alínea b, do Código de Processo Civil, em virtude de uma transação realizada entre as partes, e que, por oportuno, prejudicou o recurso. Ainda assim, foram vencidos os Ministros Gilmar Mendes, Marco Aurélio Melo e Dias Toffoli, então presidente da casa, que deram provimento ao pleito. Ao final, foi estabelecida a tese da imprescritibilidade das pretensões de reparação civil de danos ambientais, por intermédio da apreciação do tema enquanto repercussão geral.

O reconhecimento da imprescritibilidade da pretensão de reparação civil de dano ambiental pelo Supremo Tribunal Federal abre uma série de precedentes, dentre os quais os que questionam a aplicação da teoria do risco integral, bem como o da teoria do risco causado para infrações de ordem ambientalista, e permitem uma margem para a incidência de um novo posicionamento: o da teoria da responsabilidade objetiva agravada ou do risco agravado. A teoria da responsabilização objetiva pode ser utilizada para aplicar-se uma situação de responsabilidade independente da existência de ânimo, e concede amplo destaque, conforme ressaltado anteriormente, à noção de causalidade, enquanto vínculo entre o risco da atividade e o dano considerado injusto, nos termos do art. 927, parágrafo único, do Código Civil de 2002. Entretanto, são admitidas uma série de excludentes do nexo de causalidade, devidamente expressas no próprio texto civil,

⁵²³ RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POLUIÇÃO AMBIENTAL. EMPRESAS MINERADORAS. CARVÃO MINERAL. ESTADO DE SANTA CATARINA. REPARAÇÃO. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR OMISSÃO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. [...] 7. A ação de reparação/recuperação ambiental é imprescritível [...] (STJ - REsp: 647493 SC 2004/0032785-4, Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Data de Julgamento: 22/05/2007, T2 - SEGUNDA TURMA. Data de Publicação: DJ 22/10/2007 p. 233) (grifo nosso).

⁵²⁴ CONSTITUCIONAL. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. PROPTER REM. IMPRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO REPARATÓRIA DE DANO AMBIENTAL. REPOSIÇÃO FLORESTAL. PREQUESTIONAMENTO. INEXISTÊNCIA. SÚMULAS 211/STJ E 282/STF. NECESSIDADE DE COTEJO ANALÍTICO. ANÁLISE DE LEI LOCAL. SÚMULA 280/STF. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO ART. 535 DO CPC. ÓBICE DAS SÚMULAS 284/STF e 182/STJ. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DO CONTEÚDO FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. INADMISSIBILIDADE DO RECURSO. 1. Trata-se, na origem, de Mandado de Segurança impetrado pela ora recorrente para esquivar-se de reparar dano ambiental advindo de obrigação propter rem. Aduz prescrição para retirar a averbação da obrigação ambiental do registro de imóveis antes de proceder ao reflorestamento. O recurso visa à anulação do acórdão a quo, alegando a necessidade de enfrentamento de questão que não teria sido julgada. 2. Corretamente, o Tribunal de origem afirma que a jurisprudência do STJ primeiro reconhece a imprescritibilidade da pretensão reparatória de dano ao meio ambiente, e, segundo, atribui, sob o influxo da teoria do risco integral, natureza objetiva, solidária e propter rem à responsabilidade civil ambiental, considerando irrelevante, portanto, qualquer indagação acerca de caso fortuito ou força maior, assim como sobre a boa ou a má-fé do titular atual do bem imóvel ou móvel em que recaiu a degradação [...] (STJ - REsp: 1644195 SC 2016/0326203-1, Relator: Ministro Herman Benjamin. Data de Julgamento: 27/04/2017, T2 - SEGUNDA TURMA. Data de Publicação: DJe 08/05/2017) (grifo nosso).

quais sejam: caso fortuito ou força maior; fato exclusivo da vítima e o fato de terceiro, entre outros.

Pela teoria do risco integral, a responsabilidade objetiva adquire um caráter absoluto, inafastável, que se traduz em pura causalidade: uma vez causado o dano, há a responsabilidade. Porém, em certa medida, sua aplicação é por deveras problemática. O perfil constitucional adotado para os bens ambientais prestigia a proteção aos bens em si, bem como da geração presente e futura, e, necessita de maior proteção à vítima, com reparação integral e sem olvidar da desigualdade substancial em cada caso, o que, por si só, se correlaciona com o primado da solidariedade social. A responsabilidade civil objetiva por risco agravado, portanto, diferencia-se da responsabilidade civil comum em razão da mudança de foco em um dos elementos centrais da responsabilização: o da ação ou conduta humana. Enquanto nesta a ação ou conduta humana é elemento central, vinculado ao dano promovido em razão do nexo de causalidade, a ação ou conduta humana são adaptados, naquela, para a conexão entre o dano promovido e a atividade desenvolvida, com redução, inclusive, da dependência do nexo de causalidade – e, por conseguinte, diminuição do número de flexibilizações ou mitigações de seus preceitos, quando aplicados na teoria da responsabilização por risco integral.

Por outro lado, deve-se ressaltar que um eventual afastamento do nexo de causalidade exige uma estreita relação entre o dano e a atividade desenvolvida pelo ofensor. Portanto, apenas será juridicamente possível – e, por deveras, justo – imputar uma situação de responsabilização civil para indenização, compensação ou reparação sem nexo de causalidade a alguém, se o vínculo entre o dano e a atividade desenvolvida forem estreitos e interligados. Na responsabilidade civil objetiva por risco agravado os fatos que excluiriam o dever de indenizar, uma vez considerados como fortuitos externos, passam, com o decorrer de sua construção doutrinária e jurisprudencial, a serem considerados como fortuitos internos. Podem-se citar, como exemplo, duas posições adotadas pelo STJ sobre a temática.

No REsp. nº. 401.397⁵²⁵, decidiu o STJ que não configura fortuito externo a sucção, pelas turbinas das aeronaves de grandes pássaros habituados a voarem grandes alturas, como os urubus. Tratar-se-ia, na verdade, em hipótese de fortuito interno. Portanto, se a aeronave é danificada pela sucção de grandes pássaros, impõe-se cautela para que o maquinário seja devidamente revisto e os passageiros remanejados para voos alternativos em outras companhias. No caso, o atraso por si só decorrente desta operação é considerado como causador da responsabilização da empresa aérea, nos termos da atividade de risco que oferece.

Da mesma forma, quando da edição da Súmula de nº. 479, o STJ determinou que “as instituições financeiras respondem objetivamente pelos danos gerados por fortuito

⁵²⁵ RECURSO ESPECIAL - AÇÃO INDENIZATÓRIA - TRANSPORTE AÉREO - ATRASO EM VÔO C.C. ADIAMENTO DE VIAGEM - RESPONSABILIDADE CIVIL - HIPÓTESES DE EXCLUSÃO - CASO FORTUITO OU FORÇA MAIOR - PÁSSAROS - SUCCÃO PELA TURBINA DE AVIÃO. A responsabilização do transportador aéreo pelos danos causados a passageiros por atraso em vôo e adiamento da viagem programada, ainda que considerada objetiva, não é infensa às excludentes de responsabilidade civil. - As avarias provocadas em turbinas de aviões, pelo tragamento de urubus, constituem-se em fato corriqueiro no Brasil, ao qual não se pode atribuir a nota de imprevisibilidade marcante do caso fortuito. É dever de toda companhia aérea não só transportar o passageiro como levá-lo incólume ao destino. Se a aeronave é avariada pela sucção de grandes pássaros, impõe a cautela seja o maquinário revisto e os passageiros remanejados para vôos alternos em outras companhias. O atraso por si só decorrente desta operação impõe a responsabilização da empresa aérea, nos termos da atividade de risco que oferece (STJ - REsp: 401397 SP 2001/0196968-6, Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Data de Julgamento: 27/06/2002. Data de Publicação: DJe 09/09/2002).

interno relativo a fraudes e delitos praticados por terceiros no âmbito de operações bancárias”. Nesse caso, as fraudes praticadas por terceiros em relação a cartões de crédito, como danos resultantes de clonagem, interceptação de cartões, entre outros, ou ainda fraudes pela internet, como a subtração de numerário em contracorrente, serão apuradas com desconsideração do fato de terceiro, vez que se trata de fortuito interno, pelo qual o banco responderá independente de culpa. Pode-se auferir, pelas posições elencadas acima, que os responsáveis se vinculam aos danos em razão destes estarem conexos às suas atividades, ainda que provenientes de terceiros. Trata-se da responsabilidade civil objetiva por risco agravado. Nos casos mencionados, se houver vínculo com os riscos da atividade, já haverá a responsabilização, ou seja, não responderão os responsáveis por quaisquer danos que as vítimas sofreram, mas apenas aqueles vinculados às suas atividades. E outros casos podem ser mencionados, como, por exemplo, no caso dos planos de saúde, que respondem por quaisquer danos que um passageiro de transporte interestadual vier a sofrer no trajeto de sua viagem.

Os planos de saúde responderão por todos os danos conexos à sua atividade, ainda que sejam falhas ou omissões em relação aos deveres de cooperação, esclarecimento e informação. Assim, se um plano de saúde deixa de comunicar, individualmente, o paciente acerca do descredenciamento de determinado médico ou hospital, violará o dever de informar, de modo completo, claro e eficiente. O mesmo ocorre quando nega atendimento de urgência, em momento delicado para a vida do paciente ou de sua família, quando normalmente estará fragilizado pelo acidente sofrido na viagem. Dessa maneira, pode, inclusive, conforme Cristiano Chaves de Farias, Felipe Peixoto Braga Netto e Nelson Rosenvald⁵²⁶, o plano de saúde não responder nos casos de seguros-saúde – quando os médicos são escolhidos pelos próprios pacientes, sem qualquer credenciamento ou interferência – em que não se exercitará sua atividade, apenas condicionando-se a reembolsá-lo posteriormente, por força de contrato.

4. Considerações finais

Pode-se concluir, diante de todo o exposto, que o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, da imprescritibilidade das infrações que promovam danos ambientais, permitiu uma abertura teórica à aplicação da Teoria do Risco Agravado no Direito Ambiental, em substituição às Teorias do Risco Integral e do Risco Causado, que, em muito, enfrentam dificuldades para a regulamentação e tratamento dos danos ambientais que envolvam reparações patrimoniais individuais. Os tribunais brasileiros, principalmente pela incidência de atuação do Superior Tribunal de Justiça, realizaram, durante anos, uma série de decisões díspares na seara do Direito Ambiental, e, apesar de relativo consenso acerca dos danos patrimoniais de natureza difusa, muito restou sem solução efetiva quando analisados os danos patrimoniais de natureza individual, que, inclusive, não são abrangidos pelas hipóteses expressamente previstas de atuação das Ações Cíveis Públicas.

É nesse sentido que se defende uma abertura, pelo reconhecimento da repercussão geral da imprescritibilidade dos danos ambientais, para a realização da Teoria do Risco Agravado, mais adequada às searas ambientais e cobrindo, inclusive, os danos patrimoniais de cunho individual, a fim de serem alcançados os primados protetores do meio ambiente, bem como as regras e princípios inerentes ao Direito Privado, notadamente o Direito Civil brasileiro, acerca da Responsabilidade Civil. Essa medida,

⁵²⁶ FARIAS, Cristiano Chaves de; BRAGA NETTO, Felipe Peixoto; ROSENVALD, Nelson. Novo Tratado de Responsabilidade Civil. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 1.079.



por si só, permite a aplicação sistemática dos Objetivos ao Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, bem como permite maior abrangência à utilização de políticas públicas direcionadas ao meio ambiente, com utilização de diversos instrumentos a facilitar os índices de representação, responsabilidade e fiscalização dos empreendimentos ou indivíduos que promovam danos ambientais e aos quais caberá a devida reparação. Assim, o ajuste da reparação de danos ambientais a uma sistemática pautada na razoabilidade e na proporcionalidade de suas medidas, em muito favorecem a atuação do mercado na seara e, ao mesmo tempo, estabelecem bases de vinculação ao direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao dever de proteção promovido pelo Poder Público e pela sociedade civil.



Direito dos Animais

UMA ANÁLISE BIOÉTICA E JURÍDICA DA PRÁTICA DA VAQUEJADA EM FACE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 96 DE 2017

A BIOETHICAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE PRACTICE OF VAQUEJADA INFACE
OF CONSTITUTIONAL AMENDMENT Nº 96 OF 2017

Fernanda Martins Amorim⁵²⁷
Edson Ferreira de Carvalho⁵²⁸

RESUMO: O artigo analisa a declaração da vaquejada como atividade cultural desprovida de crueldade a partir da Emenda Constitucional nº 96, de 2017, sob os aspectos bioético e jurídico, bem como o contexto de elaboração da supracitada Emenda Constitucional. O estudo, de natureza bibliográfica, analisou a elevação da vaquejada à condição de patrimônio cultural imaterial; a existência de crueldade com os animais na realização da vaquejada; o *backlash* promovido pelo Congresso Nacional após a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 13.364, de 2016, do Estado do Ceará; e a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 96 de 2017. A referida Emenda Constitucional consiste em uma tentativa de retrocesso na proteção animal ao estabelecer a priori o que não pode ser considerado tratamento cruel aos animais. Em razão das contradições inseridas no ordenamento jurídico, da ilogicidade de seu texto e das violações às normas constitucionais, a Emenda Constitucional nº 96, de 2017, é alvo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5.728 e nº 5.772, que serão julgadas pelo Supremo Tribunal Federal.

Palavras-chave: vaquejada; cultura; crueldade; proteção animal; Emenda Constitucional nº 96/2017.

ABSTRACT: The article analyzes the declaration of vaquejada as a cultural activity devoid of cruelty based on Constitutional Amendment nº 96, of 2017, under the bioethical and legal aspects, as well as the context of elaboration of the abovementioned Constitutional Amendment. The study, of bibliographic nature, analyzed the elevation of vaquejada to the condition of immaterial cultural heritage; the existence of cruelty to animals in carrying out the vaquejada; the backlash promoted by the National Congress after the declaration of unconstitutionality of Law nº 13.364, of 2016, from the State of Ceará; and the unconstitutionality of Constitutional Amendment No. 96 of 2017. Said Constitutional Amendment consists of an attempt to setback animal protection by establishing a priori what cannot be considered cruel treatment of animals. Due to the contradictions inserted in the legal system, the illogicity of its text and the violations of constitutional norms, Constitutional Amendment nº 96, of 2017, is the target of Direct Actions of Unconstitutionality nº 5,728 and nº 5,772, which will be judged by the Federal Supreme Court.

Keywords: vaquejada; culture; cruelty; animal protection; Constitutional Amendment

⁵²⁷ Graduanda em Direito (Universidade Federal de Viçosa). E-mail: fernanda.amorim@ufv.br

⁵²⁸ Pós-doutor em Direito (Universidade de Notre Dame-USA), Prof. Titular da Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Direito. E-mail: edsonf@ufv.br

No. 96/2017.

1. Introdução

O tema “direitos dos animais” ganhou relevância a partir de 1970, especialmente com a obra “Libertação Animal”, de Peter Singer. Entretanto, poucos são os avanços legislativos no que tange à compreensão dos animais como sujeitos de direito. O Código Civil austríaco (Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch, § 285a) e o Código Civil alemão (Bürgerliches Gesetzbuch, art.90a) são os primeiros diplomas normativos a determinar que o animal não pode ser considerado coisa⁵²⁹.

O Código Civil francês (art. 515-14) foi modificado, em 2015, para reconhecer os animais como seres sencientes⁵³⁰. Do mesmo modo, em 2017, o Código Civil português (art. 201.º-B) foi alterado, passando a reconhecê-los como seres dotados de sensibilidade⁵³¹. Entretanto, no Brasil, conforme se infere do art. 82 do Código Civil, os animais são considerados coisas, mais especificamente semoventes, por grande parte dos civilistas⁵³².

No âmbito internacional, em 1978, a *Fondation Droit Animal, Ethique et Sciences* elaborou a Declaração Universal dos Direitos dos Animais, que foi proclamada na Casa da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em Paris. Seu texto (arts. 2º e 10º) prevê que todos os animais sencientes têm direito a ser respeitados e que não serão usados para fins de diversão humana⁵³³. Ainda que não possua força normativa, tal declaração representa passo relevante no abandono de uma concepção antropocêntrica de proteção animal.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, estabelece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, ao mesmo tempo, concede proteção aos animais, como parte do meio natural (art. 225, §1º, inciso VII)⁵³⁴. Além disso, em sede infraconstitucional, a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605 de 1998, art. 32) prevê pena para aquele que maltrata ou age de forma abusiva com os animais⁵³⁵. Ao assim

⁵²⁹ PEREIRA, André D. O bem-estar animal no direito civil e na investigação científica. In: Neves, Maria do Céu P. (coord.). Bioética ou Bioéticas na Evolução das Sociedades. Coimbra: Gráfica de Coimbra 2, 2005, p. 152 e 154. Disponível em: <<https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/103n16/2562>>. Acesso em: 08 maio 2021.

⁵³⁰ FRANCE. Code Civil (1804). Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070721/2021-05-16. Acesso em: 05 maio 2021.

⁵³¹ PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro de 1966. Aprova o Código Civil e regula a sua aplicação - Revoga, a partir da data da entrada em vigor do novo Código Civil, toda a legislação civil relativa às matérias que o mesmo abrange. Diário da República Eletrônico. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/lc/147103599/202105230402/7390539/diplomaExpandido>. Acesso em: 06 maio 2021.

⁵³² LACERDA, Bruno A. Pessoa, dignidade e justiça: a questão dos direitos dos animais. Revista Ética e Filosofia Política, [S.l.], v. 2 n. 15, p. 41, 2012. Disponível em: <https://www.ufjf.br/eticaefilosofia/files/2009/08/15_2_lacerda_3.pdf>. Acesso: 05 maio 2021.

⁵³³ UNESCO. Declaração Universal dos Direitos dos Animais, 1978. Disponível em: <<https://www.fondation-droit-animal.org/la-fondation/declaration-universelle-droits-de-lanimal/>>. Acesso em: 04 maio 2021.

⁵³⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em: 05 maio 2021.

⁵³⁵ BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em: 02 maio 2021.

dispor, essa lei considera os animais seres passíveis de sofrimento e, em razão disso, o ordenamento jurídico brasileiro lhes confere certo grau de proteção⁵³⁶.

Todavia, a Constituição Federal de 1988 também prevê, no art. 215, §1º, que o Estado deve atuar para promover o acesso e a fruição dos bens culturais, bem como proteger “[...]as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”. Além disso, define, no art. 216, parâmetros para deslindar o que é cultura, compreendida tanto em seu aspecto material quanto imaterial⁵³⁷.

Tendo em vista a existência de normas protetivas de bens culturais e de vedação à crueldade aos animais (CF, art. 225, § 1º, inciso VII), surgem divergências no que tange a constitucionalidade de práticas que os utilizam para fins de entretenimento humano, a exemplo da vaquejada. Em 2016, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.983, considerou inconstitucional a Lei nº 15.299/2013, que regulamentava a prática da vaquejada no Ceará como atividade cultural e desportiva⁵³⁸.

Logo após, como reação à decisão de inconstitucionalidade, o Congresso Nacional, sob a liderança da Frente Parlamentar da Agropecuária, aprovou a Lei nº 13.364, de 2016, que declara a vaquejada evento integrante do patrimônio cultural brasileiro⁵³⁹. Posteriormente, o Poder Legislativo Federal aprovou a Proposta de Emenda à Constituição nº 50, de 2016, que deu origem à Emenda Constitucional nº 96, de 2017, inserindo o parágrafo 7º ao art. 225 da Constituição Federal, que determina inexistir crueldade em “[...] práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais”, assim definidas através de registro. No mesmo parágrafo, prevê que seja elaborada lei específica com objetivo de assegurar o bem-estar animal⁵⁴⁰.

A supracitada Emenda é alvo das ADIs nº 5.728 e nº 5.772, que serão julgadas pelo Supremo Tribunal Federal. Desse modo, o debate em torno da constitucionalidade da prática da vaquejada ainda persiste e gera divergências ante a ilogicidade de tal Emenda e à tentativa de retrocesso na proteção animal, em contradição ao entendimento já firmado pelo Supremo Tribunal Federal na interpretação da Constituição.

Diante dessa controvérsia, urge compreender as implicações e contradições inseridas no ordenamento jurídico pela supracitada Emenda Constitucional. Nesse

⁵³⁶ BARATELA, Daiane F. Ética Ambiental e proteção do Direito dos Animais. Revista Brasileira de Direito Animal, Salvador, v. 9, n.16, p. 78-79, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/RBDA/article/view/12119>>. Acesso em: 06 maio 2021.

⁵³⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em: 05 maio 2021.

⁵³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.983/CE. Plenário do Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento em: 06 de outubro de 2016. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12798874>>. Acesso em: 04 maio 2021.

⁵³⁹ BRASIL. Lei nº 13.364, de 29 de novembro de 2016. Reconhece o rodeio, a vaquejada e o laço [...]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2016/lei/L13364.htm>. Acesso em: 02 maio 2021.

⁵⁴⁰ BRASIL. Emenda Constitucional nº 96, de 6 de junho de 2017. Acrescenta § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para determinar que práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis, nas condições que especifica. Diário Oficial: República Federativa do Brasil: seção 1, Brasília, DF, ano 154, nº 108, p.1, 7 jun. 2017. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=07/06/2017>>. Acesso em: 02 maio 2021.

sentido, este trabalho, de natureza bibliográfica, tem como objetivo analisar a declaração da vaquejada como atividade cultural desprovida de crueldade a partir da Emenda Constitucional nº 96, de 2017, sob os aspectos bioético e jurídico, bem como compreender seu contexto de elaboração.

2. A vaquejada

A vaquejada, em sua origem, é uma prática cultural oriunda do nordeste brasileiro, que decorre da pecuária extensiva e da necessidade de reunir os bois que ficavam dispersos na Caatinga⁵⁴¹. Na chamada “pega de boi”, os participantes nem sempre estão em dupla, podendo agir em grupo ou de forma individual. Já na vaquejada de mourão, os vaqueiros sempre estão em dupla e a competição somente ocorre nos parques de vaquejada, com vaqueiros profissionais ou desportistas, que já não fazem uso de “perneira”, “guarda-peito” e “gibão”, como é na “pega de boi”. Além disso, nesta, os vaqueiros, diferentemente da vaquejada de mourão, não saem imediatamente em perseguição aos bois, sendo-lhes permitido ir somente uma hora após a soltura. Verifica-se também que, na “pega de boi”, o vaqueiro nem sempre puxa o animal pela cauda, podendo pular no pescoço do boi para dominá-lo⁵⁴².

Câmara Cascudo⁵⁴³ afirma que a vaquejada é, provavelmente, de origem espanhola, que, desaparecida da Espanha, ainda resiste “[...] nas terras d’América, entre as populações pastoris do antigo domínio colonial”. Atualmente, a vaquejada é uma atividade competitiva, entendida por seus praticantes como esporte, que visa perseguir e emparelhar um boi por um vaqueiro a cavalo com fim de derrubá-lo, por meio de puxão na cauda, em um espaço delimitado com linhas de cal. Na vaquejada participam “[...] o batedor de esteira, o puxador e o juiz”. A função do primeiro é auxiliar o “puxador” ao tanger o boi para próximo deste e lhe entregar a calda do animal, bem como impedir que o boi tente se levantar fora das linhas delimitadas. O segundo deve puxar a calda do animal e, com isso, derrubá-lo dentro da faixa de cal com as patas para o alto. Já o juiz verifica se a dupla deve pontuar ou não⁵⁴⁴.

A vaquejada tornou-se verdadeiro negócio, com grandes prêmios e profissionalização dos praticantes. Isso é perceptível através da Lei nº 12.870, de 2013, que reconhece a atividade do vaqueiro como profissão e define como sua atribuição (art. 3º, inciso VI) “[...] treinar e preparar animais para eventos culturais e socioesportivos, garantindo que não sejam submetidos a atos de violência”⁵⁴⁵. Conforme dados divulgados pela Associação Brasileira de Vaquejada, tal prática envolve anualmente 600 milhões de reais, bem como 120 mil empregos diretos e 600 mil empregos

⁵⁴¹ VIEIRA, Isabelle A. Piccinini, Pedro R. L. A inconstitucionalidade da “vaquejada” segundo o STF e o posterior efeito backlash no Congresso Nacional. *Revista de Estudos Jurídicos do Superior Tribunal de Justiça*, [S.l.], v. 1 n. 1, p. 245-246, 2020. Disponível em: <<https://rejuri.stj.jus.br/index.php/revistacientifica/article/view/16>>. Acesso em: 05 maio 2021.

⁵⁴² PEREIRA, Renan M. Dominação e confiança: vaqueiros e animais nas pegadas de boi do sertão de Pernambuco. *Teoria e Cultura*, [S.l.], v. 11 n. 2, p.66, jul. /dez. 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufjf.br/index.php/TeoriaeCultura/article/view/12284>>. Acesso em: 06 maio 2021.

⁵⁴³ CASCUDO, Luís da Câmara. *A vaquejada nordestina e sua origem*. Natal: Fundação José Augusto, 1976, p.31.

⁵⁴⁴ MACÊDO, Fabrício M. Vaquejadas e o dever de proteção ambiental. *Revista Jurídica Luso Brasileira*, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 749-750, 2015. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2015/1/2015_01_0749_0792.pdf>. Acesso: 04 maio 2021.

⁵⁴⁵ BRASIL. Lei nº 12.870, de 15 de outubro de 2013. Dispõe sobre o exercício da atividade profissional de vaqueiro. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/L12870.htm>. Acesso em: 06 maio 2021.

indiretos⁵⁴⁶.

2.1 Relação entre cultura e vaquejada

Segundo Miguel Reale⁵⁴⁷, cultura é o conjunto daquilo que, no âmbito material e imaterial, o ser humano desenvolve a partir da natureza, modificando-a e a si próprio. Compõe-se dos instrumentos, dos objetos materiais, das práticas e comportamentos que o ser humano desenvolveu ao longo de sua história, como bens pertencentes à humanidade.

Outrossim, abrange também os valores, os símbolos, a linguagem, enfim, tudo aquilo que denota identidade de um povo⁵⁴⁸. O termo “cultura” deriva de duas palavras latinas: *colere* (cultivar, cuidar) e de *cultus* (instruir-se). A palavra cultura já esteve associada à crença de que o processo civilizatório seria equivalente para todas as sociedades, indicando aquelas mais desenvolvidas e as menos desenvolvidas culturalmente. Tal uso reflete discriminação e etnocentrismo, uma vez que privilegiava as culturas europeias⁵⁴⁹.

A primeira Constituição brasileira a proteger direitos culturais foi a Constituição de 1934 (art. 148), sob a nomenclatura de “objetos de interesse histórico e patrimônio artístico do País”⁵⁵⁰. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (arts. 215, §3º, inciso I; e 216)⁵⁵¹, o objeto de proteção foi ampliado, uma vez que a supracitada expressão foi substituída por “patrimônio cultural brasileiro”⁵⁵². Além disso, os direitos culturais são previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 22)⁵⁵³ e no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 3º), ratificado pelo Brasil através do Decreto nº 591, de 1992⁵⁵⁴.

⁵⁴⁶ VILAR, Isabela. Legalização das vaquejadas divide opiniões. *Jornal do Senado*, Brasília, nº 574, ano XIV. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/jornal/edicoes/2016/11/01/jornal.pdf#page=1>>. Acesso em: 05 maio 2021.

⁵⁴⁷ REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.24.

⁵⁴⁸ MALTEZ, R. T.; CUSTÓDIO, R. M. Análise da (In)Constitucionalidade da Emenda Constitucional 96/2017 em face da vedação de tratamento cruel contra animais (cf, art. 225, §1º, VII). *Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu*, [S.l.], n. 8, p. 38, set. 2020. Disponível em: <<https://revistadireito.em nuvens.com.br/revistadireito/article/view/101>>. Acesso em: 04 maio 2021.

⁵⁴⁹ CUNHA, Danilo F. S. Patrimônio cultural e maus-tratos a animais: um álibi inconstitucional. *Revista Brasileira de Direito Animal*, Salvador, v. 11, n. 21, p.87-88, 2016. Disponível em: <<https://rigs.ufba.br/index.php/RBDA/article/view/16501>>. Acesso em: 05 maio 2021.

⁵⁵⁰ BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 08 maio 2021.

⁵⁵¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em: 05 maio 2021.

⁵⁵² COSTA, Beatriz S. La protección del patrimonio cultural imaterial in Brasil: la fiesta de la vaquejada. In: COSTA, Beatriz S; MOLINA, José A. M.; CALDAS, Roberto C. da S. G. (coords.). *Desarrollo em Brasil, España y la Unión Europea: hacia la construcción de un nuevo orden global sostenible*. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2021, p. 167. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=787390>>. Acesso em: 03 maio 2021.

⁵⁵³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos (Resolução 217 A (III))*, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf>. Acesso em: 07 maio 2021.

⁵⁵⁴ BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. *Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 08 maio 2021.

Embora a preservação da cultura seja essencial, é importante também analisar os costumes e as práticas culturais de um ponto de vista crítico, pois a tutela concedida aos bens culturais não pode servir de justificativa para perpetuar tradições e práticas degradantes, uma vez que uma das funções da cultura é permitir que o ser humano se aperfeiçoe moral, intelectual e materialmente⁵⁵⁵.

Em relação à vaquejada, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.364, de 2016, que a considera patrimônio cultural imaterial brasileiro⁵⁵⁶, porém, o Poder Legislativo Federal não observou o procedimento para registro de práticas que se adequam à condição de bens culturais imateriais. É de competência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) realizar estudos e avaliar se é possível atribuir o supracitado *status* ou não, em cumprimento ao disposto no art. 216, §1º, da Constituição Federal de 1988. Neste caso, o IPHAN sequer foi consultado⁵⁵⁷.

Ademais, além de ignorar os requisitos formais e materiais do Programa Nacional do Patrimônio Imaterial, instituído pelo Decreto nº 3.551, de 2000⁵⁵⁸, o reconhecimento da vaquejada como patrimônio cultural não observou o modelo participativo, previsto pelo art. 216, § 1º, da Constituição Federal de 1988⁵⁵⁹. A participação da comunidade é essencial para dar legitimidade jurídica à busca por reconhecimento e registro de um bem cultural. Em razão dessa desconsideração, o IPHAN manifestou oposição à declaração da vaquejada como patrimônio cultural e ainda não a reconhece como tal. No escólio de Anita Mattes:

(...) não se trata somente de um retrocesso ao processo de reconhecimento dos Direitos dos Animais no nosso ordenamento, mas de importante desconsideração ao processo de construção do Direito do Patrimônio Cultural Imaterial. Pois, a Lei nº 13.364/2016 ao declarar expressamente a vaquejada como patrimônio cultural imaterial, parece não guardar pertinência com todo o arcabouço jurídico que regula tal direito⁵⁶⁰.

Portanto, a elevação da vaquejada a condição de patrimônio cultural imaterial consiste em situação de desrespeito às determinações legais para registro de um bem cultural imaterial e à competência do IPHAN para realizar tal procedimento. Desse

⁵⁵⁵ CUNHA, op. cit., p.88-89.

⁵⁵⁶ BRASIL. Lei nº 13.364, de 29 de novembro de 2016. Reconhece o rodeio, a vaquejada e o laço [...]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2016/lei/L13364.htm>. Acesso em: 02 maio 2021.

⁵⁵⁷ BORGES, Daniel M.; GORDILHO, Heron J. de S. Direito animal e a inconstitucionalidade da 96a emenda à Constituição Brasileira. Revista Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 39 n. 78, p.199-218, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/21777055.2018v39n78_p199>. Acesso em: 05 maio 2021.

⁵⁵⁸ BRASIL. Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3551.htm>. Acesso em: 05 maio 2021.

⁵⁵⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em: 05 maio 2021.

⁵⁶⁰ MATTES, Anita. Análise sobre o reconhecimento legal da vaquejada como patrimônio cultural imaterial brasileiro. Revista de Direitos Culturais, Santo Ângelo, v. 13, n. 29, p. 105-124 jan./abr.2018. Disponível em: <<http://srvapp2s.urisan.tche.br/seer/index.php/direitosculturais/article/view/2589>>. Acesso em: 04 maio 2021.

modo, demonstra verdadeiro “ativismo congressional” com objetivo de impor seu entendimento em frontal violação ao disposto na Constituição Federal. Esse reconhecimento arbitrário gera dúvidas se a vaquejada realmente possui os requisitos para ser declarada patrimônio cultural imaterial.

2.2 Aspectos bioéticos

A existência de crueldade e maus tratos aos animais é inerente à vaquejada, pois esta tenta recriar de modo artificial uma situação que é própria aos instintos do boi, como correr para fugir da perseguição do vaqueiro em meio à Caatinga⁵⁶¹. Na vaquejada organizada pelas empresas como meio de entretenimento, o animal não corre em razão de seu instinto de conseguir fugir, mas porque, antes da entrada na arena, o boi é confinado em local estreito e torna-se alvo de açoites e violências para que saia em desespero para o local onde será perseguido e derrubado. Entre as violências perpetradas estão o uso de ofendículos e a colocação de mostarda e pimenta no ânus do animal, bem como aplicação de choques elétricos⁵⁶².

Além dos bois, os cavalos também são vítimas de maus-tratos, pois deles se exige intenso esforço físico, especialmente para derrubar o boi. Outrossim, esses animais podem sofrer “[...] alterações físicas, bioquímicas e hematológicas” em razão do estresse oriundo da atividade de alta intensidade física, da ausência de treinos propícios para isso e das circunstâncias ambientais árduas da arena de vaquejada⁵⁶³. Conforme relatório técnico apresentado pela Doutora Irvênia Luíza de Santis Prada, no julgamento da ADI nº 4.983/CE, os animais que participam da vaquejada apresentam elevado percentual de lesões nas patas, “[...] ruptura de ligamentos e de vasos sanguíneos, traumatismos e deslocamento da articulação do rabo ou até o arrancamento deste, resultando no comprometimento da medula espinhal e dos nervos espinhais, dores físicas e sofrimento mental”⁵⁶⁴. Ademais, parte dos cavalos usados na vaquejada sofrem “[...] tendinite, tenossinovite, exostose, miopatias focal e por esforço, fraturas e osteoartrite társica”⁵⁶⁵. Verificou-se também a acentuada presença de severas úlceras gástricas nestes em razão da intensidade dos treinos e atividades durante a vaquejada, bem como em razão do tempo de clausura a que são expostos⁵⁶⁶.

⁵⁶¹ SANTANA, Luciano R. Ensaio sobre a condição dos animais não-humanos na cultura Humana: o caso da vaquejada. *Revista Latino-Americana de Direitos da Natureza e dos Animais*, Salvador, v. 1, n. 1, p. 56, jan. /jun. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ucsal.br/index.php/rldna/article/view/758>>. Acesso em: 05 maio 2021.

⁵⁶² GORDILHO, Heron J. de S; FIGUEIREDO, Francisco J. G. A Vaquejada à luz da Constituição Federal. *Revista de Biodireito e Direitos dos Animais*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 83, jul./dez. 2016. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/revistarbda/article/view/1363>>. Acesso em: 04 maio 2021.

⁵⁶³ LOPES, K. R. F. et al. Influência das competições de vaquejada sobre os parâmetros indicadores de estresse em equinos. *Ciência Animal Brasileira*, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 542, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/vet/article/view/962>. Acesso em: 06 maio 2021.

⁵⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.983/CE. Plenário do Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento em: 06 de outubro de 2016, p. 12. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12798874>> Acesso em: 04 maio 2021.

⁵⁶⁵ OLIVEIRA, Carlos Eduardo F. Afecções locomotoras traumáticas em equinos (*Equus caballus*, Linnaeus, 1758) de vaquejada atendidos no Hospital Veterinário/ UFCG, Patos - PB. Orientadora: Sônia Maria de Lima. 2008. 55f. Monografia (Graduação em Medicina Veterinária) -Centro de Saúde e Tecnologia Rural, Universidade Federal de Campina Grande, Patos-PB, 2008, p. 50.

⁵⁶⁶ BUONORA, G. S. et al. Estudo da ocorrência de lesões gástricas em cavalos de vaquejada (resultados preliminares). *Brazilian Journal of Veterinary Research and Animal Science*, [S. l.], v. 41, n. supl., p. 263-

Há casos em que o boi sofre hemorragia interna decorrente das quedas e do tratamento violento. Ocorre também de o vaqueiro portar uma lâmina ou parte de um osso afiado na luva para cortar a cauda do boi quando consegue derrubá-lo⁵⁶⁷. Outrossim, é importante ressaltar que o arrancamento de calda não ocorre de forma isolada, esse fato é frequente ao ponto de ser previsto nas regras em parte das vaquejadas⁵⁶⁸.

O descrito sofrimento animal ocorre para proporcionar alguns momentos de diversão aos espectadores, caracterizados pela indiferença ante ao sofrimento dos animais e, até mesmo, pelo sadismo. Consoante António Menezes Cordeiro⁵⁶⁹, o respeito por todas as formas de vida é consequência ética de respeitar aquele que lhe é semelhante. Considerar que os animais, por não terem os mesmos atributos humanos (inteligência, capacidade comunicativa verbal e escrita, etc.), não merecem qualquer respeito é dar margem à violação de direitos das pessoas portadoras de deficiências. Desse modo, se os seres humanos têm consciência de que os animais são passíveis de sofrimento e possuem condições de evitá-lo, essa ciência lhes impõe a responsabilidade moral e jurídica de não impor sofrimento desnecessário a nenhum ser vivo.

A forma que o ser humano trata os animais contradiz, amiúde, o nível de desenvolvimento intelectual, moral e científico tão exaltado pela sociedade pós-moderna⁵⁷⁰. O ser humano evoluiu em diversos âmbitos, exceto na relação com os demais seres vivos, mesmo tendo consciência de que estes também apresentam sensibilidade. Segundo Peter Singer⁵⁷¹, se um ser é capaz de sofrer, esse sofrimento deve ser considerado. A sensibilidade à dor é um dos fatores de compatibilidade entre os seres humanos e os animais não humanos, pois estes apresentam características próximas às verificadas naqueles em relação às reações fisiológicas e à estrutura do sistema nervoso. Sendo assim, Singer enfatiza o absurdo que é os seres humanos considerarem que, por possuírem “inteligência superior”, possam explorar e matar os outros seres conforme seu interesse. A isso, o supracitado autor atribui o termo “especismo”.

Martha C. Nussbaum⁵⁷², a partir de sua abordagem das competências, afirma que a realização de uma justiça global exige que o ser humano não apenas estenda o direito à vida digna ao seu semelhante, mas também para todos os outros seres sencientes, cujas vidas estão profundamente relacionadas à vida humana.

Tendo em vista a crueldade ínsita à vaquejada, mesmo em uma lógica antropocêntrica, é importante refletir que tipo de proveito o ser humano adquire ao ser

264, 2004. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/bjvras/article/view/63885>>. Acesso em: 07 maio 2021.

⁵⁶⁷ DIAS, Edna C. A tutela jurídica dos animais. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000, p.201.

⁵⁶⁸ MACÊDO, Fabrício M. Vaquejadas e o dever de proteção ambiental. Revista Jurídica Luso Brasileira, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 770, 2015. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2015/1/2015_01_0749_0792.pdf>. Acesso: 04 maio 2021.

⁵⁶⁹ CORDEIRO, António M. Tratado de Direito Civil III: Parte Geral - Coisas, 3. ed. Lisboa: Almedina, 2016, p. 275-276.

⁵⁷⁰ XAVIER, Cláudio. Direitos dos animais no século XXI: Uma abordagem ambiental, filosófica e jurídicas das questões que envolvem os direitos dos animais. Revista do Instituto do Direito Brasileiro, [S.l.], v. 2, n. 13, p. 16002-16003, 2013. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/13/2013_13_16001_16028.pdf. Acesso em: 04 maio 2021.

⁵⁷¹ SINGER, Peter. Libertação animal. Porto Alegre, São Paulo: Lugano, 2004, p. 19-22.

⁵⁷² NUSSBAUM, Martha C. Para além de “compaixão e humanidade”: Justiça para os animais não-humanos. In: MOLINARO, Carlos Alberto; MEDEIROS, Fernanda Luiza F. de; SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago (orgs). A Dignidade da Vida e os Direitos Fundamentais para além dos Humanos: Uma Discussão Necessária. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 126.

espectador de sofrimento causado aos animais e que tipo de sociedade se satisfaz em assistir o sofrimento destes⁵⁷³. Essa reflexão é ainda mais imprescindível após a negação, sem vínculos com a realidade, da existência de crueldade na realização da vaquejada, por meio da Emenda Constitucional nº 96, de 2017, em virtude de ser considerada manifestação da cultura nacional.

3. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4983/CE

O Procurador-Geral da República, no exercício da competência prevista no art. 103, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, propôs ADI contra a Lei nº 15.299, de 2013, do Estado do Ceará, que previa regras para a realização da vaquejada e a classificava como atividade esportiva e cultural⁵⁷⁴.

A supracitada Lei violaria o art. 225, § 1º, inciso VII, da Constituição Federal de 1988, que veda práticas cruéis contra os animais⁵⁷⁵, pois maus-tratos, violências e mutilações seriam inerentes à realização da vaquejada. O Procurador-Geral da República reconheceu o conflito entre normas constitucionais que protegem o direito ao meio ambiente (art. 225, §1º, inciso VII) e o direito de acesso às manifestações culturais (art. 215, §1º), mas argumentou que o direito ao meio ambiente deveria prevalecer, em razão da contrariedade da vaquejada a dispositivo constitucional de valor hierarquicamente superior⁵⁷⁶.

A supramencionada ADI foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal, sob relatoria do Ministro Marco Aurélio Mello, que reconheceu, em seu voto, a crueldade presente na prática da vaquejada a partir de laudos técnicos apresentados, bem como a impossibilidade de que, por meio de regulamentação, sejam afastados eventuais maus-tratos, violências e lesões. Com isso, votou pela procedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 15.229, de 2013⁵⁷⁷.

A declaração de inconstitucionalidade foi julgada procedente por maioria de um voto. Votaram pela improcedência os Ministros Edson Fachin, Gilmar Mendes, Teori Zavascki, Luiz Fux e Dias Toffoli. Já os Ministros Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, Rosa Weber, Luís Roberto Barroso, Cármen Lúcia e Celso de Mello votaram pela procedência do pedido, mas com certa divergência nos fundamentos⁵⁷⁸.

Os Ministros do Supremo Tribunal Federal, que julgaram constitucional a Lei nº 15.229, de 2013, basearam-se em argumentos como ausência de provas incontestáveis da crueldade na realização da vaquejada; que é dever do Estado proteger as manifestações culturais e que a referida prática tem extrema importância econômica

⁵⁷³ MACÊDO, Fabrício M. Vaquejadas e o dever de proteção ambiental. *Revista Jurídica Luso Brasileira*, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 773, 2015. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2015/1/2015_01_0749_0792.pdf>. Acesso em: 04 maio 2021.

⁵⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.983/CE. Plenário do Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento em: 06 de outubro de 2016. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12798874>>. Acesso em: 04 maio 2021.

⁵⁷⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em: 05 maio 2021.

⁵⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.983/CE. Plenário do Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento em: 06 de outubro de 2016, p.4-7. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12798874>>. Acesso em: 04 maio 2021.

⁵⁷⁷ *Ibidem*, p. 12-13.

⁵⁷⁸ *Ibidem*, p. 149.

para a região. O Ministro Gilmar Mendes afirmou também que a clandestinidade da prática poderia piorar ainda mais as condições para os animais⁵⁷⁹.

Já os Ministros que votaram pela inconstitucionalidade da supramencionada Lei, apresentaram parcial concordância quanto às premissas fundamentais: o Ministro Marco Aurélio Mello, em seu voto, baseia-se nos precedentes da Corte, como, por exemplo, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 153.531/SC, que buscava a proibição da “farrado boi”, típica do Estado de Santa Catarina, e na ADI nº 1.856/RJ, cujo pedido era a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.895/98, do Estado do Rio de Janeiro, por tornar lícita a “competição galística”. Em ambos os julgamentos prevaleceu o entendimento de que a crueldade no tratamento dos animais é incompatível com a Constituição Federal de 1988. Já o Ministro Barroso, em seu voto, discordou que a crueldade presente na vaquejada seja tão evidente quanto na “farrado boi” e “competição galística”. Assim, afirmou que são situações distintas, mas baseou-se nos precedentes para destacar a existência de uma ética de proteção animal contra práticas cruéis e reconheceu a crueldade ínsita à vaquejada. Essas conclusões permitiriam o afastamento, no caso concreto, do direito às manifestações culturais⁵⁸⁰.

O acórdão da ADI nº 4983/CE é importante precedente na proteção animal, que se junta aos demais para indicar que a Constituição tutela os direitos culturais, mas não permite que os animais sejam submetidos a crueldades somente porque apraz ao ser humano. Vale ressaltar também a afirmação da Ministra Rosa Weber no sentido de que “[o] atual estágio evolutivo humanidade impõe o reconhecimento de que há dignidade para além da pessoa humana [...]”⁵⁸¹.

3.1. *Backlash* e diálogos institucionais ou monólogo institucional?

O caso *Roe vs Wade*, julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos, é um dos primeiros casos em que se verificou o efeito *backlash*. No caso, que versava sobre a interrupção de gravidez, a Suprema Corte decidiu por descriminalizar a realização de aborto, com fundamento na 14ª Emenda da Constituição dos Estados Unidos da América. A reação de grupos sociais contrários ao direito ao aborto ocorreu em sequência e motivou a aprovação de diversas leis estaduais que vedam tal prática em circunstâncias que anteriormente eram permitidas⁵⁸².

O *backlash* pode ser conceituado como uma reação enérgica e conservadora a atos de autoridades públicas, podendo até mesmo ocorrer no âmbito privado⁵⁸³. Essas reações são oriundas do entendimento de parte da sociedade que a conquista alcançada

⁵⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.983/CE, 2016, passim.

⁵⁸⁰ LOPES FILHO, Juraci M.; CIDRÃO, Taís V. A (in)constitucionalidade da vaquejada: desacordos, integridade e backlash. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 130, set./dez. 2018. Disponível em:

<<https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/21997>>. Acesso em: 06 maio. 2021.

⁵⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.983/CE. Plenário do Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento em: 06 de outubro de 2016, p.73. Disponível em:<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12798874>>. Acesso em: 04 maio 2021.

⁵⁸² ZAGURSKI, Adriana T. dos S. Backlash: uma reflexão sobre deliberação judicial em casos polêmicos. Revista da AGU, Brasília-DF, v. 16, n. 03, p. 94, jul./set. 2017. Disponível em:<https://www.cjf.jus.br/caju/Efeito.Backlash.Jurisdicao.Constitucional_4.pdf>. Acesso em: 07 maio 2021.

⁵⁸³ CHUEIRI, Vera K. de; MACEDO, José Artur de C. Teorias constitucionais progressistas, backlash e vaquejada. Revista Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v.39, n. 80, p. 126, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2018v39n80p123>>. Acesso em: 06 maio 2021.

pelo campo progressista atinge seus costumes e direitos⁵⁸⁴.

Outrossim, o efeito *backlash* é uma manifestação de diálogo institucional, isto é, da concepção de que o Poder Judiciário não detém a palavra final em relação à interpretação da Constituição, cabendo também aos demais Poderes e à sociedade participar de tal processo. Essa teoria corresponde a uma busca por alcançar maior legitimidade democrática às decisões do Poder Judiciário no exercício de sua função contramajoritária⁵⁸⁵.

No Brasil, a reação do Congresso Nacional à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 4.983/CE é um exemplo de *backlash*. Nesse caso, após 54 dias da declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 15.299, de 2013, o Poder Legislativo Federal aprovou o Projeto de Lei da Câmara nº 24, de 2016, que foi convertido em Lei nº 13.364, de 2016⁵⁸⁶. Esta caracteriza o rodeio, a vaquejada e a prova do laço como manifestações culturais brasileiras. Como a mera aprovação de tal Lei não seria suficiente para impedir que leis que regulamentem a vaquejada sejam consideradas inconstitucionais, o Congresso Nacional aprovou a Proposta de Emenda Constitucional nº 50, que foi convertida na Emenda Constitucional nº 96, de 2017⁵⁸⁷. Através desta, foi inserido o § 7º, no art. 225 do texto constitucional, que restringe o âmbito das práticas cruéis contra os animais, ao afirmar que não se compreende como cruel os desportos que utilizam animais e são registrados como bens culturais imateriais⁵⁸⁸.

A excepcionalidade deste caso como situação de *backlash* está no pouco apoio popular que a Proposta de Emenda Constitucional nº 50, de 2016, recebeu através da consulta pública, com quase quatro vezes mais votos contrários⁵⁸⁹. Ademais, outras questões curiosas foram suscitadas através de Mandado de Segurança nº. 34.802, em que o Deputado Federal Marcelo Henrique Teixeira Dias alegou que a Proposta de Emenda à Constituição que deu origem a Emenda Constitucional nº 96, 2017, apresentava irregularidades: determinação de rito especial para tramitação sem apresentar motivos e desrespeito ao prazo mínimo de 5 dias úteis entre os dois turnos de votações. Por ser questão interna do processo legislativo, o Poder Judiciário se absteve

⁵⁸⁴ SANTOS, Y. da C. N. dos; DIAS, I. S.; BARREIROS NETO, J. Decisões progressistas e backlash. Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos, Natal, v. 13, n.1, p. 69, jan./jul. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantededireitos/articloe/view/20176>>. Acesso em: 07 maio 2021.

⁵⁸⁵ CARVALHO, Márcia H. P de; MURAD, Raket D. O caso da vaquejada entre o Supremo Tribunal Federal e o Poder Legislativo: a quem cabe a última palavra? Revista de Biodireito e Direitos dos Animais, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 32, jul./dez. 2017. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/revistarbda/article/view/2353>>. Acesso em: 07 maio 2021.

⁵⁸⁶ BRASIL. Projeto de Lei da Câmara nº 24, de 2016. Eleva o Rodeio, a Vaquejada, bem como as respectivas expressões artístico-culturais, à condição de manifestação cultural nacional e de patrimônio cultural imaterial. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125802>. Acesso em: 09 maio 2021.

⁵⁸⁷ BRASIL. Proposta de Ementa à Constituição nº 50. Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição Federal, para permitir a realização das manifestações culturais registradas como patrimônio cultural brasileiro que não atentem contra o bem-estar animal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127262>. Acesso em: 08 maio 2021.

⁵⁸⁸ BRASIL. Emenda Constitucional nº 96, de 6 de junho de 2017. Acrescenta § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para determinar que práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis, nas condições que especifica. Diário Oficial: República Federativa do Brasil: seção 1, Brasília, DF, ano 154, nº 108, p.1, 7 jun. 2017. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=07/06/2017>>. Acesso em: 06 maio 2021.

⁵⁸⁹ BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 50 de 2016. Consulta Pública. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidania/visualizacaomateria?id=127262>. Acesso em: 09 maio 2021.

de intervir⁵⁹⁰.

Ao aprovar a supracitada Proposta de Emenda à Constituição, o Congresso Nacional apresentou os fundamentos para seu posicionamento em relação à vaquejada⁵⁹¹, pretendendo pôr fim à discussão sobre a constitucionalidade da vaquejada. Todavia, não enfrentou os argumentos apontados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 4983/CE, o que faz com que o caso seja melhor caracterizado como um monólogo institucional.

3.2. A Inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 96 de 2017

Nas ADIs nº 5.728⁵⁹² e nº 5.772⁵⁹³ propostas, respectivamente, pelo Fórum Nacional de Proteção e Defesa do Animal e pelo Procurador-Geral da República, a argumentação pela inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 96, de 2017, baseia-se nos seguintes fundamentos: violação do núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, no aspecto da proteção dos animais contra a crueldade; ofensa ao princípio da proibição do retrocesso; e ilogicidade da supramencionada Emenda.

O argumento da ausência de lógica consiste na disparidade entre a realidade da vaquejada e a suposta inexistência de crueldade, enunciada pela Emenda Constitucional nº 96, que pretende de modo artificial retirar tal atividade do alcance do art. 225, §1º, inciso VII, da Constituição Federal de 1988⁵⁹⁴. Tal situação apresenta semelhança com a ideia enunciada por Ferdinand Lassalle⁵⁹⁵, ao tratar da relação entre os fatores reais de poder e a Constituição escrita, “Podem os meus ouvintes plantar no seu quintal uma macieira e segurar no seu tronco um papel que diga: ‘Esta árvore é uma figueira’. Bastará esse papel para transformar em figueira o que é macieira? Não, naturalmente”. Do mesmo modo, o Congresso Nacional ter aprovado texto normativo em contrariedade aos fatos não tem o condão de tornar a realização da vaquejada menos cruel com os animais envolvidos.

Ademais, sendo o direito ao meio ambiente equilibrado um direito fundamental de terceira dimensão, não pode ser alvo de proposta de emenda à Constituição tendente

⁵⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº. 34.802. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Plenário do Supremo tribunal Federal. Julgada em: 16 de maio de 2017. Disponível em <<https://s.conjur.com.br/dl/acao-rito-pec-vaquejada-inviavel.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2021.

⁵⁹¹ LEAL, Mônia Clarissa H.; MORAES, Maria Valentina de. “Diálogo” entre Poderes no Brasil? Da inconstitucionalidade da regulação da vaquejada à vaquejada como patrimônio cultural imaterial brasileiro: uma análise crítica. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 72-73, jan./abr. 2018. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/56031>>. Acesso em: 09 maio 2021

⁵⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5728, de 2017. Relator: Min. Dias Toffoli. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=65196_4941&prcID=5208901#>. Acesso em: 07 maio 2021.

⁵⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5772, de 2017. Relator: Min. Barroso. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1358_0372&prcID=5259991#>. Acesso em: 07 maio 2021.

⁵⁹⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em: 05 maio 2021.

⁵⁹⁵ LASSALLE, Ferdinand. A essência da Constituição. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 37.

a reduzir ou eliminar a proteção concedida, conforme art. 60, §4º, inciso IV, da Constituição Federal, por ser cláusula pétrea. Desse modo, o Poder Constituinte Derivado não pode desestruturar as bases da Constituição, as opções políticas fundamentais⁵⁹⁶. O Poder Constituinte Originário adotou o paradigma biocêntrico na elaboração da Constituição ao estabelecer uma regra de vedação expressa à prática de tratamento cruel aos animais. Sendo assim, não cabe ao Congresso Nacional alterar essa opção política⁵⁹⁷.

Outrossim, o §7º, inserido no art. 225, da Constituição Federal, é evidente retrocesso na proteção dos animais, uma vez que regride na tutela destes ao permitir a descaracterização a priori do que é crueldade, simplesmente por ser considerada prática desportiva declarada patrimônio cultural nacional. Segundo Walter Claudios Rothenburg⁵⁹⁸, o princípio da proibição do retrocesso ambiental apresenta uma dimensão positiva e outra negativa. Pelo aspecto negativo, a proteção ambiental ocorre no sentido de evitar que o mínimo já alcançado seja alvo de esvaziamento por parte do Poder Legislativo. Já a dimensão positiva consiste na promoção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, isto é, em criar condições para aperfeiçoar a proteção necessária. Sendo a proibição de tratamento cruel aos animais um dos aspectos do direito supracitado, o Poder Público deve atuar para incrementar e aperfeiçoar a proteção animal, não para reduzir o mínimo de tutela já concedido.

Na análise da inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 96, de 2017, verifica-se também a violação ao princípio da precaução, art. 225, § 1º, inciso V, da Constituição Federal⁵⁹⁹, uma vez que, conforme afirma o Ministro Barroso em seu voto na ADI 4.983/CE, a tutela dos animais se encontra no capítulo da Constituição que trata do meio ambiente, razão para permitir a aplicação do princípio da precaução. Esse princípio determina que existindo dúvida significativa sobre a concretização ou não de um dano, a mera existência do risco é suficiente para obstar tal prática⁶⁰⁰. Portanto, mesmo que haja ainda divergências quanto a crueldade ínsita à vaquejada, a existência de diversos estudos indicando as múltiplas violências, maus-tratos e lesões a que os animais explorados na vaquejada são expostos é fundamento suficiente para declarar a inconstitucionalidade de norma favorável a tal prática.

4. Considerações finais

⁵⁹⁶ FERREIRA, Edílio. Inconstitucionalidade de Emendas à Constituição. Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 132, p. 290, out./dez. 1996. Disponível em: <<https://www2.sena.do.leg.br/bdsf/item/id/176506>>. Acesso em: 05 maio 2021.

⁵⁹⁷ BELO, Eliseu Antônio da S. A emenda da vaquejada e o efeito backlash. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, [S.l.], n. 74, p. 68, out./dez. 2019. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/docu_ments/20184/1506380/Eliseu+Ant%C3%B4nio+da+Silva+Belo.pdf>. Acesso em: 07 maio 2021.

⁵⁹⁸ ROTHENBURG, Walter Claudius. Não retrocesso ambiental: direito fundamental e controle de constitucionalidade. In: Senado Federal. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília: Senado Federal, 2012. p. 248. Disponível em :<<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/242559>>. Acesso em: 08 maio 2021.

⁵⁹⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em: 05 maio 2021.

⁶⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.983/CE. Plenário do Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento em: 06 de outubro de 2016. Disponível em:<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12798874>>. Acesso em: 04 maio 2021.

A declaração da vaquejada como atividade desportiva que compõe o patrimônio cultural imaterial brasileiro pela Lei 13.364, de 2016, apresenta controvérsias, uma vez que o Congresso Nacional burlou os mecanismos legais de reconhecimento de uma prática como bem cultural imaterial, que é de competência do IPHAN. Cientes de que somente essa Lei não seria suficiente para evitar novas declarações de inconstitucionalidade de leis que tornem lícita a vaquejada, o Poder Legislativo Federal aprovou a Emenda Constitucional nº 96, de 2017, para pôr fim às divergências sobre a constitucionalidade ou não de tal prática. Entretanto, essa Emenda também se tornou alvo de ADIs, que alegam estar essa eivada de inconstitucionalidade.

Tendo em vista os fundamentos da decisão da ADI nº 4.983/CE, é possível que o Supremo Tribunal Federal julgue pela procedência das ADIs, uma vez que a simples determinação pela Emenda Constitucional nº 96, de 2017, de que a vaquejada é atividade na qual não há crueldade não encontra base científica consolidada. Assim, se há crueldade, por determinação do Poder Constituinte Originário, está vedada tal prática. Outrossim, colaboram para esse entendimento os princípios da precaução e da vedação ao retrocesso.

Ainda que a Constituição proteja o direito às manifestações culturais, há vedação explícita à submissão dos animais a maus-tratos, lesões e violências. Esse dilema pode ser resolvido adotando outros modos de dar continuidade ao legado histórico da vaquejada, sem que envolvam animais, tais como: “[...] demonstrá-la em exposições artísticas, teatrais ou musicais”⁶⁰¹. Desse modo, é possível evitar que a tradição seja esquecida e ao mesmo tempo garantir que os animais, que hoje são submetidos a tratamento cruel na vaquejada, não tenham que ser instrumentalizados para garantir entretenimento ao ser humano. Todavia, é difícil que isso ocorra, pois além da busca por acesso à cultura e à tradição, há diversos interesses econômicos relacionados à vaquejada.

Por fim, a Emenda Constitucional nº 96, de 2017, representa sério risco para a proteção animal. Na hipótese do STF considerá-la constitucional, qualquer atividade que envolva animais e que reúna minimamente condições para ser considerada bem cultural imaterial poderá ser elevada à condição de patrimônio cultural nacional, mediante aprovação de lei ordinária, sem qualquer consideração com o sofrimento infringido aos animais. Portanto, resta esperar que o Supremo Tribunal Federal extinga o conflito de normas através das ADIs nº 5.728 e nº 5.772 sem desproteger os “interessados” mais vulneráveis: os animais.

⁶⁰¹ ROCHA, Renata R. de C.; BITTENCOURT, Felipe A. Análise da relação entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à manifestação cultural na vaquejada após a emenda constitucional 96/17. *Revista Vertentes do Direito*, [S.l.], v. 7, n. 1, p. 66, jun. 2020. Disponível em: <<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/direito/article/view/7945>>. Acesso em: 09 maio 2021.



**Bioma,
Biodiversidade e
Política Florestal**



CAMPOS FERRUGINOSOS DE MINAS GERAIS: A PEC/63 COMO ESPERANÇA NUM QUADRO DE GRANDES AMEAÇAS

FERRUGINOUS FIELDS IN MINAS GERAIS: PEC/63 AS HOPE IN A FRAMEWORK OF
MAJOR THREATS

João Luís Lobo Monteiro de Castro⁶⁰²
Flávio Fonseca do Carmo⁶⁰³

RESUMO: O artigo traça uma análise do atual grau de proteção dos Campos Ferruginosos em Minas Gerais, buscando entender o que representa a PEC/63 de 2020 em um contexto onde os movimentos sociais se mobilizam para contestar o quadro de aprofundamento do desmonte das políticas ambientais. Analisando-se a legislação que atualmente incide sobre esse ecossistema extremamente biodiverso e dotado de características socioambientais muito relevantes, conclui-se que as normas são obsoletas e incapazes de abarcarem as características próprias dos Campos Ferruginosos. Por outro lado, iniciativas como a PEC/63 de 2020 e os movimentos responsáveis por darem cabo à referida proposta se apresentam como uma luz no fim do túnel em um quadro até então marcado pelo pessimismo.

Palavras-chave: biodiversidade; cangas; mineração; degradação ambiental; direito de dizer não.

ABSTRACT: The article provides an analysis of the current level of protection of Ferruginous fields in Minas Gerais, trying to understand what is the PEC/63 2020 in a context where social movements are mobilizing to challenge the dismantling of deepening framework of environmental policies. Analyzing the legislation currently focuses on this highly biodiverse ecosystem and endowed with very relevant social and environmental characteristics, it is concluded that the standards are obsolete and unable to encompass the characteristics of the environments where the largest iron reserves in the world are concentrated. On the other hand, initiatives such as the PEC/63 2020 and the movements responsible for putting an end to the aforementioned proposal are presented as a light at the end of the tunnel in a situation that until then was marked by pessimism.

Keywords: biodiversity; cangas; mining; environmental degradation; right to say no.

1. Introdução

Os Campos Ferruginosos constituem ecossistemas raros e ocorrem em substratos rochosos muito antigos, alguns com mais de 50 milhões de anos. Em Minas Gerais estão associados principalmente à Mata Atlântica e localizados sobre uma das maiores

⁶⁰² Graduando em Direito na Universidade Federal de Juiz de Fora. Integrante do Centro de Direitos Humanos e Empresas - HOMA e bolsista do Grupo de Pesquisa e Extensão Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade - PoEMAS. E-mail: joao.lobo@direito.ufjf.br

⁶⁰³ Doutor em Ecologia, Conservação e Manejo da Vida Silvestre pela Universidade Federal de Minas Gerais. É coordenador de Pesquisa e Desenvolvimento do Instituto Prístino. E-mail: flavio@institutopristino.org.br

reservas mundiais de minério de ferro. Os Campos Ferruginosos abrigam uma flora e fauna endêmica e especializada que coexistem em couraças ferruginosas conhecidas como cangas. As cangas são caracterizadas pela acidez, elevadas concentrações de metais, notadamente o ferro e o manganês, e temperaturas que atingem mais de 60 °C nas superfícies expostas. Nos Campos Ferruginosos de Minas Gerais já foram catalogadas mais de 2.900 espécies de plantas, sendo 148 ameaçadas de extinção e pelo menos 50 espécies são microendêmicas ou têm distribuição populacional concentrada nas cangas e formações ferríferas associadas.

Centenas de cavernas desenvolvidas em rochas ferruginosas já foram inventariadas e estima-se que podem existir milhares dessas feições espeleológicas associadas as cangas e as formações ferríferas em Minas Gerais. Esse ecossistema subterrâneo abriga espécies de invertebrados raros conhecidos como troglóbios e juntamente com as espécies de plantas representam um elevado valor para a conservação da biodiversidade e para o conhecimento científico brasileiro. Registros de paleotocas, abrigos de animais pré-históricos que ocupavam as cavernas, também foram realizados nas áreas de canga da Serra do Gandarela, Quadrilátero Ferrífero, e do Vale do Peixe Bravo, norte de Minas Gerais⁴.

A ocupação humana pré-histórica e histórica da área correspondente aos Campos Ferruginosos de Minas Gerais propiciou a formação de um número alto de sítios arqueológicos que datam do período pré-colonial e colonial, desde cerâmicas, fortificações, como as encontradas na Serra do Rola Moça, Serra da Moeda, até as galerias de exploração de Congonhas, Ouro Preto e Mariana⁶⁰⁴.

Outro aspecto importante ligado aos Campos Ferruginosos é o elevado potencial de recarga hídrica, um importante serviço ambiental devido a capacidade de absorção das cangas que recobrem os topos dos morros, a permeabilidade dessas rochas é a grande responsável pela recargas de aquíferos que são importantes fontes de abastecimento hídrico para as populações que vivem em seu entorno, tal como em Belo Horizonte e outras importantes cidades do Quadrilátero Ferrífero⁶⁰⁵. Guedes e Schaffer⁶⁰⁶ destacam também a importância dos campos, em suas áreas de saturação hidromórfica do solo, para a fixação de carbono com capacidades significativamente maiores do que florestas e outras vegetações arbóreas.

Somente pela importância hidrogeológica já haveria justificativas suficientes para a proteção dos Campos Ferruginosos, porém, as suas características biológicas, paleontológicas, históricas e arqueológicas tornam esse tipo de ambiente extremamente prioritário para a criação de iniciativas de conservação. Mesmo assim, os Campos estão em situação de elevado risco de perda e degradação de áreas naturais devido a intensa atividade de exploração mineral em larga escala, a qual gera profundas modificações ambientais e paisagísticas, alterando de forma definitiva a química e física dos substratos, além das cavidades e das alterações nas condições que geram os ciclos hídricos regionais. Em Minas Gerais, a produção bruta anual já ultrapassou, segundo

⁶⁰⁴Baeta, A & Piló, H. (Orgs). 2015. Serra da Moeda: patrimônio e história. Belo Horizonte: Ed. Orange/Ferrous.

⁶⁰⁵ Mourão, M.A.A. Caracterização hidrogeológica do aquífero Cauê, Quadrilátero Ferrífero, MG [manuscrito] / 2007.

⁶⁰⁶ Guedes, F. B. & Shaffer, W. B. 2009. Análise e sugestão de emendas à proposta de resolução sobre parâmetros básicos para identificação e análise de vegetação primária e dos estágios sucessionais da vegetação secundária nos campos de altitude associados ou abrangidos pela Mata Atlântica. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas.

estimativas oficiais, 360 milhões de toneladas de minério de ferro⁶⁰⁷. Essa intensa atividade de mineração tem gerado danos ambientais em escala continental, dois dos maiores desastres socioambientais da história da mineração no mundo ocorreram em Minas Gerais: um da Samarco, destruindo a bacia do Rio Doce em 2015 e outro da Vale, com centenas de mortes e grandes danos à bacia do Rio Paraopeba em 2019⁶⁰⁸. Diante desse cenário, a proteção dos últimos remanescentes de vegetação nativa é vital para a manutenção da qualidade ambiental, tanto de áreas naturais, quanto de núcleos urbanos, que no caso do Quadrilátero Ferrífero, abrigam milhões de pessoas

Sob um panorama onde inexiste legislação específica capaz de proteger adequadamente os Campos Ferruginosos e as áreas protegidas desse ambiente ainda serem muito incipientes, medidas legislativas se tornam urgentes para mudar o quadro. É neste contexto que surge a Proposta de Emenda à Constituição de Minas Gerais n° 63 de 2020 (PEC63/2020)⁶⁰⁹, buscando alterar o caput do art. 84 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e acrescentar dois parágrafos com fins de proibir a construção, instalação, ampliação e funcionamento de empreendimentos capazes de causar degradação ambiental no entorno dos Monumentos Naturais protegidos constitucionalmente.

A proposta surge em um momento especialmente interessante, já que representa um marco para os movimentos sociais de contestação à mineração em um estado que, sob os atuais governos (Federal e Estadual), se aprofunda cada vez mais em uma economia de caráter neoextrativista, dependente e ultraliberal, onde impera a desregulação e flexibilização da legislação ambiental para facilitar a exportação de produtos primários.

Dessa forma, considerando as especificidades dos Campos Ferruginosos e o elevado grau de ameaça a que está submetido, buscaremos compreender qual é o atual quadro de proteção dado a esse tipo de ambiente e, assim, entender o que representa a PEC/63 de 2020 para os ecossistemas ferruginosos de Minas Gerais.

2. Respostas estatais ao elevado grau de ameaça dos Campos Ferruginosos

2.1 A (des)proteção jurídica dos Campos Ferruginosos de Minas Gerais

Inexiste no Brasil uma legislação voltada especificamente para a proteção dos Campos Ferruginosos, embora há mais de 20 anos que a Política Nacional da Biodiversidade⁶¹⁰ reconheceu que os ecossistemas de cangas ferruginosas são ambientes especiais e altamente ameaçados pela atividade de mineração. Esse status também foi reconhecido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), que classificou a região do Quadrilátero Ferrífero como uma Área com Prioridade Extremamente Alta para a Conservação da Biodiversidade Brasileira devido a formação geológica única; endemismos de fauna e flora; importantes mananciais de abastecimento da Região

⁶⁰⁷ ANM - Agência Nacional de Mineração. 2020. Anuário Mineral Brasileiro: Principais Substâncias Metálicas, 1st edition. ANM, Brasília. <http://www.anm.gov.br>.

⁶⁰⁸ Milanez, B.; Magno, L.; Giffoni Pinto, R. 2019 Da política fraca à política privada: o papel do setor mineral nas mudanças da política ambiental em Minas Gerais, Brasil. Cadernos de Saúde Pública, 35 (5) p.e00051219.

⁶⁰⁹ ALMG. PEC/63 de 2020. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2020&n=63&t=PEC>. Acesso em: 22 de Maio de 2021.

⁶¹⁰ Brasil. Decreto 4.339, de 22 de agosto de 2002. Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4339.htm.

Metropolitana de Belo Horizonte. A principal ação de conservação apontada pelo MMA⁶¹¹ foi “agilizar” o processo de normatização do uso e ocupação dos Campos Ferruginosos.

Em nível federal o que existe, além da legislação ambiental geral, é a Lei da Mata Atlântica (Lei Federal 11.428, de 2006), regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.660, de 2008, que como demonstra Vasconcelos⁶¹², abarca os campos rupestres na categoria de “campos de altitude” inseridos no Bioma Mata Atlântica e em áreas de tensão ecológica.

Esquivando-nos aqui da discussão em torno dos Campos Ferruginosos fora do Bioma Mata Atlântica e de suas áreas de tensão ecológica justamente pela ausência total de proteção específica a essas áreas (como os do Vale do Rio do Peixe Bravo, norte de Minas Gerais), vale apontar que a Resolução do Conama nº 423, de 2010 ao dispor “sobre parâmetros básicos para identificação e análise da vegetação primária e dos estágios sucessionais da vegetação secundária nos Campos de Altitude associados ou abrangidos pela Mata Atlântica” é uma das normativas mais centrais para os Campos Ferruginosos. A centralidade desta resolução se dá pelo fato de ser ela a grande responsável por incluir os campos de altitude na definição de ambientes de floresta atlântica com os devidos estágios de regeneração (Resolução Conama nº 392, de 2007), e, assim, nos critérios estabelecidos pela Lei da Mata Atlântica.

A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais (SEMAD) utiliza a Instrução de Serviço 02⁶¹³ para transmitir a orientação a agentes públicos e privados de que o tratamento de ecossistemas não abrangidos diretamente pelas resoluções em vigor, como é o caso dos Campos Ferruginosos, pode se basear na Resolução do Conama 423, de 2010, editada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente. Dessa forma, a Instrução de Serviço 02/2017 (fundamentada na Resolução Conama 423/2010) acabou equivocadamente trazendo a figura dos Campos Ferruginosos para a previsão dos artigos da Lei da Mata Atlântica que determinam possibilidades de supressão de vegetação primária e secundária em estágio avançado de regeneração, somente em caso de utilidade pública e, no caso da vegetação secundária em estágio médio de regeneração, a supressão somente em situações de utilidade pública e interesse social. Os artigos 14, §1º, 24, em seu parágrafo único e 30, inciso I, preconizam que os Estados possuem, a priori, a competência para emitir autorização de intervenção nos ecossistemas protegidos pela referida lei. Entretanto, a definição mais aceita na comunidade científica para Campo de Altitude é aquela que conceitua a vegetação campestre que ocorre nos trechos mais elevados das Serras do Mar, Mantiqueira e Serra Geral e ocorre em associação com rochas ígneas ou metamórficas (granito-gnaiss)⁶¹⁴. Os Campos Ferruginosos, os Campos de Altitude e os Campos Rupestres Quartzíticos compõem ecossistemas distintos por apresentarem influências

⁶¹¹ Ministério do Meio Ambiente – MMA. 2007. Fichas das Áreas Prioritárias para Conservação, Uso Sustentável e Repartição dos Benefícios da Biodiversidade Brasileira. Quadrilátero Ferrífero, cod. Ma353. pp. 254 de 879.

⁶¹² Vasconcelos, V. V. Campos de Altitude, Campos Rupestres e Aplicação da Lei da Mata Atlântica: Estudo Prospectivo para o Estado de Minas Gerais. Boletim de Geografia, v. 32, n. 2, p. 110 - 133, 3 dez. 2014.

⁶¹³ SEMAD. 2017. Instrução de Serviço 02/2017. Dispõe sobre administrativos a serem realizados para fixação, análise e deliberação de compensação pelo corte ou supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica. <http://www.meioambiente.mg.gov.br/padronizacao-de-procedimentos/-instrucao-de-servico-sistema>.

⁶¹⁴ Flora do Brasil 2020 em construção. Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Campos de Altitude. Disponível em: <http://floradobrasil.jbrj.gov.br>.

geológica, pedológica, climática e geográfica diferenciadas⁶¹⁵, portanto não é possível utilizar as Resoluções Conama em vigor, especialmente a Resolução 423/2010 para fins de deliberação sobre a utilização e proteção da vegetação nativa de ecossistemas rupestres ferruginosos associados ao Bioma Mata Atlântica.

Vale pontuar que há uma grande discussão jurídica em torno do uso do argumento da declaração de utilidade pública e do interesse nacional para fins de supressão vegetal, já que, ao se utilizar esses termos, muitas vezes acaba ocorrendo uma naturalização de determinadas atividades de caráter privatístico como se fossem de caráter público, sem haver de fato um contrapeso dos valores em jogo. No caso da mineração, há uma naturalização histórica da atividade como se esta sempre fosse movida pelo interesse público, interesse social ou interesse nacional.^{616, 617}

Os campos rupestres ferruginosos são reconhecidos como ambientes de clímax edáfico, não sendo admissível, portanto a discussão de sucessão⁶¹⁸. Entretanto, não há qualquer consideração específica em relação a isso na legislação federal. O enquadramento dos campos incide na Lei da Mata Atlântica em relação às garantias preconizadas pelo art. 17 e do art. 32, inciso II, da referida lei, qual seja: a supressão de vegetação primária ou de vegetação em estágio médio ou avançado de regeneração importa compensação ambiental. A norma assegura que a compensação deverá se dar por meio da preservação de outra área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica e, sempre que possível, na mesma microbacia hidrográfica. São notáveis, entretanto, casos em que áreas de campos rupestres ferruginosos sejam autorizadas para supressão com a compensação sendo realizada em áreas de campos rupestres quartzíticos.⁶¹⁹

Para além da Lei da Mata Atlântica é importante ressaltar que, em algumas situações peculiares, as áreas de Campos Ferruginosos podem ser inseridas nas definições de APP (área de preservação permanente), como os topos de morro, bordas de chapada e declividade elevada, reguladas Lei Federal 12.651 de 2012. A proteção de “sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico” ou de locais que abriguem “exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção ou endêmicos”, características tão corriqueiras nos ambientes dos campos rupestres ferruginosos, também é tida como elemento para a criação de APP. Poderíamos discutir aqui a Lei estadual nº 20.922, de 16 de outubro de 2013, mas nenhum elemento importante seria acrescentado. Ambas também estão submetidas a exceções em nome das cada vez mais questionadas “hipóteses de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental”.

⁶¹⁵ Silveira, F.A.O. et al. 2020. Vegetation misclassification compromises conservation of biodiversity and ecosystem services in Atlantic Forest ironstone outcrops. *PECON*, 18: 238-242.

⁶¹⁶ Ávila, H. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 7, outubro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 25 de Maio de 2021.

⁶¹⁷ Barros, J.N. 2018. A mirada invertida de Carajás: a Vale e a mão-de-ferro na política de terras. Tese de doutorado. (Cap. 4 Estratégias de aquisição de terras e gestão de conflitos fundiários pela Vale). Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - IPPUR, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, 2018.

⁶¹⁸ Schaefer C.E. et al. (2016) The Physical Environment of Rupestrian Grasslands (Campos Rupestres) in Brazil: Geological, Geomorphological and Pedological Characteristics, and Interplays. In: Fernandes G. (eds) *Ecology and Conservation of Mountaintop grasslands in Brazil*. Springer, Cham.

⁶¹⁹ MPMG. Ministério Público de Minas Gerais. Ata de reunião - Licenciamento Ambiental AngloAmerican, Step 3 em 17/01/2018. Belo Horizonte, MG, 2018.

Existindo cavidades naturais subterrâneas, circunstância comum nos campos rupestres ferruginosos, há também a incidência dos Decretos Federais nº99.556, de 1990 e nº6640, de 2008. É digno de nota o fato da definição de cavidade natural subterrânea na legislação pátria ser bastante ampla:

Entende-se por cavidade natural subterrânea todo e qualquer espaço subterrâneo acessível pelo ser humano, com ou sem abertura identificada, popularmente conhecido como caverna, gruta, lapa, toca, abismo, furna ou buraco, incluindo seu ambiente, conteúdo mineral e hídrico, a fauna e a flora ali encontrados e o corpo rochoso onde os mesmos se inserem, desde que tenham sido formados por processos naturais, independentemente de suas dimensões ou tipo de rocha encaixante⁶²⁰.

A possibilidade de supressão destas cavidades está condicionada a uma classificação do grau de relevância, no qual os procedimentos estão regulados pela Instrução Normativa/MMA nº2, de 30/08/2017. Dentre os critérios para a classificação como de relevância máxima estão a função da cavidade como “abrigo essencial para a preservação de populações geneticamente viáveis de espécies animais em risco de extinção, constantes de listas oficiais” e a “destacada relevância histórico-cultural ou religiosa⁶²¹” (nesta última poderiam ser incluídas as galerias de exploração do ciclo do ouro em campos rupestres ferruginosos). Todavia, mesmo com a suposta proteção de grau máximo, a possibilidade de impacto negativo irreversível em cavidade natural subterrânea com grau de relevância alto é prevista no art. 4º do Decreto Federal nº 99.556, de 1990, cujos procedimentos para compensação estão previstos na Instrução Normativa/ICMBio nº 1, de 24/01/2017.

As normas gerais, ou mais algumas daquelas casuisticamente aplicáveis aos campos rupestres ferruginosos, poderiam ainda ser tratadas nesta seção, entretanto, quase nada de elementos novos trariam para o quadro que aqui pretendemos destacar: a desproteção jurídica em que se encontram os campos rupestres ferruginosos. Como vimos, esse ambiente com características únicas e com elevado grau de importância ecológica, social, arqueológica, paleontológica e histórica está sempre submetido às normativas que não são capazes de abarcar suas particularidades. Além disso, sempre há formas de mitigação ou compensação, como a invocação da ideia do interesse público, às poucas normativas que poderiam lhe gerar algum tipo de proteção mais efetiva. Diante da situação de desproteção, iniciativas capazes de assegurarem a conservação de determinadas áreas é medida urgente, dessa forma, na próxima seção analisaremos a PEC/63 de 2020 como uma resposta nesse sentido.

2.2 A PEC/63 de 2020

É importante compreender, antes de mais nada, que a Proposta de Emenda à Constituição de Minas Gerais nº 63 de 2020 (PEC 63/2020) nasceu em um contexto de grande mobilização por parte de movimentos de contestação a instalação de projetos minerários em áreas de importância ecológica sob ameaça. A inclusão das serras do Brigadeiro, da Moeda e do Rola Moça na categoria de bens tombados para o fim de conservação e ainda declaradas como monumentos naturais, conforme já previsto no caput do artigo 84 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) para os

⁶²⁰ Brasil. Casa Civil. Decreto nº 99.556 de 1º de outubro de 1990. Brasília, DF, 1990.

⁶²¹ Brasil. Ministério do Meio Ambiente. Instrução Normativa n. 2, de 30 de agosto de 2017. Brasília: DOU, 2017.

“picos do Itabirito ou do Itabira, do Ibituruna e do Itambé e as serras do Caraça, da Piedade, de Ibitipoca, do Cabral e, no planalto de Poços de Caldas, a de São Domingos” é fruto de um processo de intensas lutas sociais.

Embora a Serra do Brigadeiro, localizada na Zona da Mata mineira, não se insira na classificação de campo rupestre ferruginoso, vale destacar a atuação da Comissão Regional de Enfrentamento à Mineração na Serra do Brigadeiro que vem lançando mão de uma série de estratégias para constituir na prática um Território Livre de Mineração. A ideia de Território Livre de Mineração é baseada em uma discussão global que busca consolidar o chamado “direito de dizer não”, de forma resumida, uma prerrogativa para que as populações de determinados territórios sob a iminência de instalação de projetos capazes de alterar os seus modos de vida e ambientes possam recusar a sua efetiva concretização. As mobilizações na Serra do Brigadeiro buscam, assim, a imposição de restrições a atividades consideradas danosas para o meio ambiente e as populações humanas próximas com base na legislação já consolidada em temas de proteção da saúde, bem-estar, preservação dos recursos naturais, memória, entre outros⁶²². Além disso, o movimento tem buscado gerar normas a nível municipal e estadual para a consolidação da proteção da área defendida.

Já no contexto de proteção aos Campos Ferruginosos, objeto deste estudo, a inclusão da Serra da Moeda e do Rola Moça ao grupo das serras ferruginosas como a da Piedade e do Itabirito, todas localizadas no Quadrilátero Ferrífero, vão de encontro com as mobilizações de movimentos como o Abrace a Serra da Moeda e Rola Moça Resiste, que vem gerando debates e manifestações principalmente em nome da proteção da biodiversidade e dos recursos hídricos que esses locais representam para cidades da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Mesmo havendo diferenças ambientais significativas entre a Serra do Brigadeiro e as da Moeda, Rola Moça e demais serras ferruginosas, uma questão é comum para além da forte mobilização popular para protegê-las: o interesse da mineração sobre os recursos minerais que possuem. Ainda que porções consideráveis da Serra do Brigadeiro e Rola Moça estejam protegidas como parques estaduais e uma parte da Serra da Moeda como monumento natural, as ameaças são constantes. O Projeto de Lei estadual 1.822 de 2020⁶²³, por exemplo, propunha a redução da unidade de conservação de proteção integral Monumento Natural da Serra da Moeda para permitir a instalação de projetos de mineração de ferro. Em 2021, denúncias constantes têm sido feitas também pelo movimento Rola Moça Resiste em relação à continuidade de atividades de uma mineradora dentro dos limites do Parque de mesmo nome⁶²⁴. No caso da Serra do Brigadeiro, que abriga grandes reservas de minério de alumínio, as tentativas de instalação de plantas de lavra nas proximidades dos limites do parque são uma constante⁶²⁵.

⁶²²LEI.A. Lei.a lança nova série especial sobre territórios livres. 11 de Fevereiro de 2021. Disponível em: <<https://leia.org.br/lei-a-lanca-nova-serie-especial-territorios-livres/>>. Acesso em: 23 de Maio de 2021.

⁶²³ ALMG. Projeto de Lei 1.822/2020. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2020&n=1822&t=PL>. Acesso em: 22 de Maio de 2021.

⁶²⁴Drummond, I. Manifestação vai denunciar mineração ilegal na Serra do Rola Moça. Jornal Estado de Minas. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2021/04/15/interna_gerais,1257369/manifestacao-vai-denunciar-mineracao-ilegal-na-serra-do-rola-moca.shtml>. Acesso em: 23 de Maio de 2021.

⁶²⁵Dotta, R. Moradores de Muriaé/MG barram mineração e transformam área em patrimônio hídrico. Brasil de Fato. Disponível em: <<https://www.brasildefatomm.com.br/2018/12/12/moradores-de-muriae-mg-barram-mineracao-e-transformam-area-em-patrimonio-hidrico>>. Acesso em: 23 de Maio de 2021.

Diante dos quadros de ameaça, a grande mobilização dos movimentos sociais foi capaz de acionar a Assembleia Legislativa de Minas Gerais para a criação da PEC/63. Proposta pela deputada Beatriz Cerqueira, chama atenção o fato da PEC ter contado com vinte oito assinaturas para sua apresentação (duas a mais que o necessário para o exigido em alterações constitucionais), de deputados tanto da ala governista, como de oposição e independentes. Já em tramitação, agora a Proposta aguarda a análise da Comissão de Constituição e Justiça e da Comissão Especial designada para esta PEC, antes de finalmente ir à votação em plenário.

A estratégia adotada de se buscar pela via Constitucional a inclusão da proteção de ambientes que, embora protegidos por normas estaduais, estejam submetidos à grande insegurança, é interessante e relevante. A preponderância hierárquica da Constituição pode servir como uma ferramenta de concretização da proteção ambiental tantas vezes afrontada pelos interesses econômicos a qual os referidos ambientes estão submetidos. Aliás, o Pico do Itabirito, Serra da Piedade e Serra do Cabral, já protegidos pelo caput do artigo 84 do ADCT, muitas vezes vem se valendo justamente desse *status* constitucional como argumento frente às tentativas de concessão de lavra em seus limites⁶²⁶. Uma situação relevante da PEC 63/2020 diz respeito ao § 4º, Art. 84, que especifica:

Ficam proibidos, no entorno das unidades de conservação de que tratam o caput deste artigo, a construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

O § 4º do art. 84 da PEC 63/2020 tem um relevante aspecto para a manutenção dos processos ecológicos dos Campos Ferruginosos, os quais estão distribuídos na paisagem de forma “insular”, uma vez que ocorrem associados aos afloramentos de cangas ferruginosas. Essas “ilhas de ferro” estão naturalmente localizadas nos topos e encostas nas serras ferruginosas e são inseridas em uma matriz de florestas estacionais (Mata Atlântica) e algumas fitofisionomias campestres, como por exemplo, os campos limpos ou campo cerrado. Atualmente, em algumas localidades que apresentaram as maiores perdas de cangas, portanto perdas dos Campos Ferruginosos, o elevado número de minas de extração de ferro e de outras estruturas como as barragens de rejeitos, a planta industrial, as pilhas de material estéril, provocaram intensa degradação das áreas naturais e provavelmente tornou a matriz impermeável ou dificultou vários processos ecológicos, por exemplo, a polinização ou a dispersão de sementes e a colonização de novas áreas. Mesmo quando as atividades de mineração não atinjam diretamente os afloramentos de canga, a degradação das áreas adjacentes (matriz) já compromete a manutenção dos Campos Ferruginosos.

Portanto, o § 4º do art. 84 da PEC 63/2020, ao proibir novas degradações no entorno das unidades de conservação das serras ferruginosas, traz segurança jurídica para os movimentos ambientalistas que invocam o art. 2º, XVIII, da Lei Federal 9.985/2000 em situações de empreendimentos próximos desses locais protegidos e contribui diretamente para a manutenção da qualidade da matriz que, por conseguinte, afeta diretamente e de forma positiva os Campos Ferruginosos localizados no interior

⁶²⁶LEIA. Região do Quadrilátero Ferrífero é reconhecida como mosaico de áreas protegidas. 11 de Janeiro de 2019. Disponível em: <<https://leia.org.br/regiao-do-quadrilatero-ferrifero-e-reconhecida-como-mosaico-de-areas-protegidas/>>. Acesso em: 24 de Maio de 2021.

das unidades de conservação inseridas naquelas serras. Estudos demonstram que a qualidade ambiental da matriz é fundamental para a manutenção da conectividade e de processos metapopulacionais em ambientes “insulares” e que, portanto, a integridade da paisagem adjacente constitui fator chave para a conservação da diversidade biológica⁶²⁷.

Dessa forma, a Proposta de Emenda à Constituição de Minas Gerais ora apresentada se coloca como uma relevante garantidora, sob os auspícios constitucionais, da proteção de ambientes enormemente ameaçados. Mesmo que não altere o quadro geral de desproteção ao qual os Campos Ferruginosos estão submetidos, a proposta de se buscar a proteção integral de determinadas áreas que já conquistaram sob a visão dos movimentos sociais a categoria de grande prioridade pode ser vista como um alento diante de um panorama nada animador, principalmente como um marco no movimento do “direito de dizer não”. Entretanto, é evidente que a atuação da sociedade civil organizada será essencial para que a PEC avance.

3. Considerações finais

A situação de ameaça dos Campos Rupestres Ferruginosos e a projeção de criação de novas áreas protegidas não é nada otimista. A legislação existente não é capaz de contemplar as especificidades desse tipo de ambiente, nem apoiar sua devida conservação, manejo e recuperação. Percebe-se uma grande imprecisão dos conceitos, onde a proteção aos Campos Ferruginosos fica dependente de uma interpretação extensiva da Lei da Mata Atlântica e resoluções correlatas. O conjunto da legislação pode ser compreendido como inapto frente aos fatos científicos atualmente conhecidos, desconsiderando aspectos fundamentais em matérias como sucessão e restauração. Além disso, as regras tendem a ser totalmente flexibilizadas frente às figuras abstratas “interesse público e interesse social”, classificação concedida pelo Estado às mineradoras como algo natural e sem ponderação dos interesses difusos em jogo.

Enquanto isso, o número de títulos minerários de requerimentos de pesquisa e lavra sobre os Campos Ferruginosos tende a aumentar ainda mais nos próximos anos, principalmente sobre as áreas ainda praticamente desconhecidas, como as do Vale do Rio Peixe Bravo. Ademais, a vulnerabilidade do ambiente é grande em qualquer circunstância dos preços internacionais do minério de ferro: em momentos de alta, a pressão das mineradoras para a desafetação das poucas áreas de proteção ambiental públicas existentes aumenta e, diante da baixas dos valores, a busca por maximizar os lucros gera uma tentativa de diminuição dos custos operacionais que aprofunda ainda mais o quadro de desinvestimento nas já incipientes obrigações legais de conservação e recuperação ambiental⁶²⁸. O momento político também é especialmente negativo, já que, a nível federal, o governo atual vem se pautando em um modelo de desenvolvimento neoextrativista de caráter ultraliberal, que privilegia uma intensa desregulação somada ao sucateamento dos órgãos de fiscalização e, a nível estadual, o governo vem adotando uma posição de grande apoio às práticas do poder central e defesa de uma suposta vocação mineral inerente ao estado⁶²⁹⁶³⁰. Assim sendo, a

⁶²⁷ Carmo, F.F. 2010. Importância Ambiental e Estado de Conservação dos Ecossistemas de Cangas no Quadrilátero Ferrífero e Proposta de Áreas-Alvo para a Investigação e Proteção da Biodiversidade em Minas Gerais. Dissertação. Instituto de Ciências Biológicas/UFMG.

⁶²⁸ Milanez, B.; Wanderley, L.; Mansur, M.; Pinto, R.; Gonçalves, R.; Santos, R.; Coelho, T..2016. A questão mineral no Brasil - Vol. 2. Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale / BHP Billiton. Marabá – PA: iGuana, 2016.

⁶²⁹ Castro, J. L. L. M. 2020. Algo deve mudar para que tudo continue como está: o perfil dos diretores da ANM e da SGM no governo Bolsonaro. Versos - Textos para Discussão PoEMAS, 4(3), 1-14.



PEC/63, ao trazer a possibilidade de proteção na Lei Maior do estado de Minas Gerais à localidades que se encontram sob grande ameaça, acaba se configurando como um marco de esperança para a proteção de uma das formações ambientais mais diversas e ameaçadas, não só de Minas Gerais, mas de todo o Brasil. Além disso, a partir das discussões da PEC e aumento da mobilização popular, há a possibilidade de abertura para a discussão de uma legislação que consiga contemplar verdadeiramente as especificidades dos ambientes ferruginosos de forma que se alcance a necessária conciliação do imperativo da proteção ambiental com o do desenvolvimento econômico.

⁶³⁰ Wanderley, L. J. M.; Goncalves, R. J. A. F. ; Milanez, B. O interesse é no minério: o neoextrativismo ultraliberal marginal e a ameaça de expansão da fronteira mineral pelo governo Bolsonaro. Revista da ANPEGE, v. 16, p. 555-599, 2020.

A AUTODECLARAÇÃO NO CADASTRO AMBIENTAL RURAL: ESTUDO DA SUB-BACIA DE SANTO ANTÔNIO DO AMPARO-MG

SELF-DECLARATION IN THE RURAL ENVIRONMENTAL REGISTRY: STUDY OF THE
SUB-BASIN OF SANTO ANTÔNIO DO AMPARO-MG

Wesley Cardoso Costa⁶³¹
Amanda Nunes Sousa⁶³²
Luís Antônio Coimbra Borges⁶³³

RESUMO: No Brasil, a estratégia para garantir o uso sustentável dos recursos naturais em propriedades rurais está baseada na adoção de medidas de comando e controle estabelecidas pelo Código Florestal, consolidadas pelo Cadastro Ambiental Rural (CAR). Nesse ínterim, o presente artigo buscou verificar o cumprimento das normas do Código Florestal, no âmbito da definição das áreas de reserva legal (RL) em uma sub-bacia localizada no município de Santo Antônio do Amparo/MG. A metodologia empregada neste trabalho pautou-se na utilização de geotecnologias, tendo como fundamento os critérios de localização das áreas prioritárias de reserva legal, traçados pelo Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural. Como resultado identificou-se que apesar de apresentar valores excedentes de reserva legal, a legislação ambiental não está sendo cumprida nessas áreas. Constatou-se que isso ocorre, principalmente, pela possibilidade da autodeclaração do CAR. Com efeito, essa função dá margens para sobreposições em áreas de RL, evidenciando a fragilidade e a inconstância do sistema o que, conseqüentemente, diminui a qualidade e a confiabilidade do CAR. Assim sendo, é necessário corrigi-las para melhor formulação do Plano de Regularização Ambiental. Assim, defende-se o emprego de uma ferramenta de análise dinamizada que auxilia nas futuras propostas de modelos de adequação ambiental para a microbacia, compatível com a legislação ambiental vigente.

Palavras-chave: regularização ambiental; Código Florestal Brasileiro; reserva legal; sobreposição; imóveis rurais.

ABSTRACT: In Brazil, the strategy to guarantee the sustainable use of natural resources in rural properties is based on the adoption of command and control measures established by the Forest Code, consolidated by the Rural Environmental Registry (RER). In the meantime, this article sought to verify compliance with the rules of the Forest Code, within the scope of the definition of legal reserve areas (RA) in a sub-basin located in the municipality of Santo Antônio do Amparo / MG. The methodology used in this work was based on the use of geotechnologies, based on the criteria for locating priority areas of legal reserve, outlined by the National Rural Environmental

⁶³¹ Graduando em Engenharia Ambiental e Sanitária pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Bolsista CNPQ na área e Adequação Ambiental de Propriedades Rurais (PIBIC-UFLA). Email: wccosta@estudante.ufla.br

⁶³² Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Membro do Laboratório de Bioética e Direito (LABB); endereço eletrônico: amanda.sousa@estudante.ufla.br

⁶³³ Doutor em Engenharia Florestal. Professor associado da Universidade Federal de Lavras. Email: luis.borges@ufla.br

Registry System. As a result, it was identified that despite presenting excess amounts of legal reserve, environmental legislation is not being complied with in these areas. It was found that this occurs, mainly, due to the possibility of self-declaration of the CAR. In effect, this function allows margins for overlaps in RA areas, showing the fragility and inconsistency of the system, which, consequently, decreases the quality and reliability of the CAR. Therefore, it is necessary to correct them in order to better formulate the Environmental Regularization Plan. Thus, it is advocated the use of a dynamic analysis tool that helps in future proposals for models of environmental adequacy for the watershed, compatible with the current environmental legislation.

Keywords: environmental regularization; Brazilian Forest Code; legal reserve; overlap; rural properties.

1. Introdução

No Brasil, a crescente demanda da população por insumos ocasionou uma expansão agrícola desordenada sobre as áreas naturais. Culturas de soja, café e cana-de-açúcar são grandes atuantes no aumento das áreas cultivadas. Áreas essas que, em grande maioria, são constituídas sem um planejamento ambiental adequado, o que resulta em inúmeros impactos ambientais, tais como a poluição hídrica e a degradação ambiental, ameaçando a qualidade de vida.

Neste sentido, tornou-se necessário a formulação de leis capazes de garantir o crescimento sustentável, atrelando os pilares de crescimento econômico, preservação ambiental e qualidade de vida. Para tanto, a Constituição Federal brasileira, em seu artigo 225, consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assegurado igualmente a todos os cidadãos, garantindo-se também o acesso aos bens de uso comum do povo, essenciais à sadia qualidade de vida. Dessa forma, tem-se como atribuição do poder público e da coletividade o dever de defender e preservar este meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Diante disso, muitos instrumentos legais foram criados para atender a disposição da referida disposição do texto constitucional, tais como as mudanças impostas pelo novo Código Florestal, como a inserção do Cadastro Ambiental Rural. Esse instrumento tem como intuito auxiliar a Administração Pública no controle e conservação de áreas de preservação permanente, Reservas Legais e Áreas de Uso Restrito, propiciando, assim, um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Muito embora, seja relevante iniciativa do CAR ser instituído como uma ferramenta para a gestão ambiental rural, não está isento de críticas. Neste sentido, o objetivo que este trabalho propõe é analisar a eficiência da autodeclaração da reserva legal no CAR. Para melhor apresentação dos resultados foi realizado um estudo de caso, com intuito de identificar as falhas na Reserva Legal declarada.

Para alcançar o objetivo acima elencado, foi empreendido uma investigação quantitativa, utilizando-se da literatura nacional e da legislação vigente. Ademais, foi realizada a coleta de dados em artigos científicos disponíveis em bancos de dados online como Google Scholar e Portal de Periódicos da Capes, bem como teses e livros encontrados na rede mundial de computadores. Junto a isso foi realizado um estudo de caso em uma sub-bacia em Santo Antônio do Amparo, que se deu pelo uso de plataformas de georeferenciamento. Com resultados colhidos com base nos critérios de localização das áreas prioritárias de reserva legal, traçados pelo Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural.

Por fim, o presente trabalho parte do pressuposto de que a autodeclaração no CAR gera passivos ambientais e atrasa as análises dos cadastros, que já estão congestionados. Desse modo, tendo em vista que o CAR reflete nas tomadas de decisão relativas à instituição de políticas públicas socioambientais, sua confecção deve ser feita por profissionais devidamente qualificados, de forma que a plataforma deve buscar adequar suas políticas e funcionalidades para preservar o meio ambiente.

2. Retomada histórica do Código Florestal Brasileiro

É sabido que desde os primórdios, o meio ambiente é constantemente alterado. As diferentes demandas ocasionaram o uso de diversos recursos naturais, muitas vezes de forma descontrolada, acarretando diversos impactos ambientais. A fim de evitar o uso desenfreado desses recursos tornou-se necessária a intervenção do Estado, que se deu por meio da criação de legislações. No Brasil, essa ingerência estatal direcionou a regulamentação de um Código Florestal voltado à preservação e gestão dos recursos ambientais.

O Código Florestal brasileiro foi regulamentado em 1934. Porém, por sua inaplicabilidade e devido a ineficácia de suas normas foi atualizado em 1965, momento em que permaneceu em vigor durante quase 50 anos. As normas dispostas no Código de 1965 não foram cumpridas rigorosamente, o que impulsionou uma nova regulamentação de suas disposições, em 2012.

Ao longo dos anos, o meio governamental brasileiro para garantir o uso sustentável dos recursos naturais em imóveis rurais foi fundamentada na adoção de critérios voltados ao comando e controle pactuados pelo Código Florestal, principalmente no que tange às Áreas de Preservação Permanente e de Reservas Legais.⁶³⁴

O Código Florestal de 1934 é voltado para a proteção de áreas representativas dos ecossistemas naturais de um determinado ambiente presentes no território brasileiro. Este código apresentava algumas características preservacionistas, estabelecendo o uso da propriedade em função do tipo florestal existente. Já o Código de 1965, por sua vez, inaugurou o conceito de florestas de preservação permanente, instituindo limitações à propriedade privada.⁶³⁵

Atualmente, o Código Florestal brasileiro, normatizado pela Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012, oriundo do Projeto de Lei nº 1.876/99, dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, conceitua e regulamenta as Áreas de Preservação Permanente (APP) e a Reserva Legal (RL). Aqui, cumpre destacar que essas áreas são de suma importância, merecendo relevante tutela pela legislação ambiental, sendo imprescindível a sua identificação em qualquer propriedade.⁶³⁶

Cumpre destacar que em relação ao revogado Código Florestal de 1965, o atual Código Florestal, inova em diversos conceitos relacionados à proteção da flora nativa.

⁶³⁴ AZEVEDO, T.S. de. Legislação e geotecnologias na definição das áreas de preservação permanente e das reservas legais: aplicação à Bacia do Córrego das Posses, Município de Extrema – MG. 2008. 168 p.. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2008.

⁶³⁵ BORGES, Luís Antônio Coimbra et al. A influência do tamanho do imóvel rural sobre as áreas de preservação permanente de corpos d'água. *Caminhos de Geografia*, Uberlândia, v. 18, n. 64, p. 444-453, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3ueJaPS> Acesso em: 18 mai. 2021.

⁶³⁶ SILVA, Juliana Dal Bello Ferreira da; FREIRIA Rafael Costa. O Cadastro Ambiental Rural (CAR): análise do Código Florestal em estudo de caso do Município de Limeira – SP. *Revista de Gestão e Sustentabilidade Ambiental*, Florianópolis, v. 8, n. 2, p.386-401, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3faqQDk> Acesso em: 18 mai. 2021.

Por este motivo, emergiram críticas tanto no meio científico - pelos operadores da norma -, quanto no meio rural - pelos receptores desta. Neste sentido, é defendida uma revisão do código devido à dificuldade de execução de suas disposições e pelas lacunas existentes ao longo de seu texto. Esses fatores ocasionam uma ineficácia jurídica, o que cria margem para o avanço do desmatamento, capaz de provocar um desequilíbrio ecológico que pode afetar, inclusive, a produção da agropecuária.⁶³⁷ No que concerne aos ruralistas, as principais reivindicações quanto à alteração normativa diz respeito à necessidade de expandir a produção agropecuária e, conseqüentemente, expandir suas propriedades, possibilidade vedada pelo Código Florestal.

Sob essa perspectiva, uma importante ferramenta voltada para a adequação ambiental é o Cadastro Ambiental Rural. Inaugurado pelo Código Florestal de 2012, tem como finalidade a integração das informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo uma base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico. Além disso, a adequação das propriedades somente se satisfaz mediante a combinação do CAR a outros instrumentos de regulação ambiental, tais como a outorga e o licenciamento ambiental. O presente trabalho, limita sua análise no Cadastro Ambiental Rural como recurso de organização e monitoramento dos aspectos ambientais de propriedades rurais.

3. O cadastro ambiental rural como instrumento regulatório

Com a finalidade de solucionar as falhas de monitoramento identificadas ao longo da vigência do Código Florestal de 1965 emergiu o Cadastro Ambiental Rural, inserido no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (SINIMA). Este instrumento visa constituir uma base de dados estratégica para o controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa do Brasil.⁶³⁸

Tal ferramenta, considerada uma relevante inovação trazida pela legislação de 2012, incentiva o monitoramento ambiental, política ausente nas leis anteriores. Isso porque, além de uso obrigatório para todos os imóveis rurais, o seu registro se dá em âmbito nacional, de acesso público e eletrônico. Dessa forma, constitui-se como uma figura de suma relevância para o planejamento do uso da terra e a gestão ambiental da propriedade.

Este cadastro impõe a inclusão das informações ambientais determinadas no Código Florestal que se dá por meio de mapeamento disponível no próprio sistema. Neste sentido, é obrigatório a inclusão no CAR de Áreas de Preservação Permanentes (APP), áreas de reserva legal, a área rural consolidada (preexistente a 22 de julho de 2008), as áreas de vegetação nativa, bem como as áreas de uso restrito e determinadas áreas de utilidade pública ou de interesse social. As áreas de uso restrito, consideradas aquelas de inclinação entre 25 e 45 graus, são recentes, tendo sido criadas pelo Código Florestal de 2012. Isso quer dizer que supressões de vegetação nativa nessas declividades, sejam elas autorizadas ou não, só poderão ser consideradas como intervenções em áreas de uso restrito se tiverem ocorrido na vigência da nova lei, tal como disposto nos artigos 10 e 11 da Lei nº 12.651/2012. O órgão ambiental

⁶³⁷ POSSAMAI, Giselly. O Código Florestal Brasileiro de 2012 e suas contradições. 2016. 168 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3yx3nDX> Acesso em: 18 mai. 2021.

⁶³⁸ DELALIBERA, Hevandro C. et al. Alocação de reserva legal em propriedades rurais: do cartesiano ao holístico. Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental, Campina Grande, v. 12, n. 3, p. 286-292, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3oJyJ5K> Acesso em: 18 mai. 2021. p. 5.

responsável tem autonomia para vistoriar a propriedade, se necessário. A fiscalização pode acontecer pela visita ao local, bem como pelo monitoramento por imagem, por exemplo, impondo ao produtor a responsabilidade de gerir sua propriedade em conformidade com a legislação.

Um importante incentivo para a adesão a este instrumento são os benefícios, tais como a possibilidade de financiamento em bancos oficiais e o Programa de Regularização Ambiental (PRA). Este programa, pode ser definido, conforme art 59 da Lei nº 12.651/2012 como o “conjunto de ações ou iniciativas a serem desenvolvidas por proprietários ou posseiros rurais com o objetivo de adequar e promover a regularização ambiental”. Ressalta-se que para aderir o PRA e obter benefícios fiscais o produtor deve estar cadastrado sem apresentar qualquer irregularidade.

As informações que dizem respeito à situação ambiental das APP, das áreas de reserva legal, das florestas e dos remanescentes de vegetação nativa, das áreas de uso restrito e das áreas consolidadas das propriedades rurais estarão disponíveis para acesso de toda a população. Tudo isso irá compor uma base de dados completa, possibilitando o fomento para a formação de corredores ecológicos e para a conservação dos demais recursos naturais.⁶³⁹

Muito embora o CAR constitua uma importante ferramenta para a gestão ambiental das propriedades rurais, o seu processo de estabelecimento carece de mudanças, a fim de evitar que este recurso se torne uma ferramenta inócua.⁶⁴⁰ Ademais, ainda que apresente um caráter declaratório, isto é, as informações nele inseridas são dadas pelos próprios proprietários, o CAR é considerado como um “instrumento de política pública sob vários aspectos, em especial no combate e na redução do desmatamento”.⁶⁴¹ É por meio dele que os órgãos de controle ambiental terão acesso a informações confiáveis sobre a real situação, localização e regularidade dos imóveis rurais, as quais serão emitidas por sensoriamento remoto, alternativas relevantes para a gestão ambiental.⁶⁴²

Contudo, a inexistência de mapas de estrutura fundiária de muitos municípios dificulta esse tipo de monitoramento. É importante salientar que o CAR retira a obrigatoriedade de um especialista para realização do cadastro, permitindo que o produtor rural faça sua própria planta do imóvel com a delimitação do perímetro e das áreas de conservação diretamente sobre a imagem de satélite. Tal medida facilita a inscrição dos produtores, entretanto, dificulta a validação do sistema.

Embora não exista penalidade de multa para quem não fizer o CAR, a ausência do cadastramento impede que o produtor usufrua de alguns direitos e benefícios conquistados com o Código Florestal. Apesar da inscrição no CAR ser obrigatória, o prazo de inscrição é indeterminado para todas as propriedades e posses rurais, segundo art 29 da Lei Nº 13.887 de 2019. Em Minas Gerais, as regiões onde predominam

⁶³⁹ LAUDARES, Sarita Soraia de Alcântara; SILVA, Kmila Gomes da; BORGES, Luís Antônio Coimbra. Cadastro Ambiental Rural: uma análise da nova ferramenta para regularização ambiental no Brasil. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Universidade Federal do Paraná, v. 31, p. 111- 122, ago. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3hNU50I> Acesso em: 18 mai. 2021.

⁶⁴⁰ CAMARGO, Flávia. Os rumos do Cadastro Ambiental Rural (CAR) precisam mudar. Instituto Socioambiental, Brasília, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3ueI9sz> Acesso em: 18 mai. 2021.

⁶⁴¹ BRANDÃO, Aline de Melo et al. Principais aspectos da nova regulamentação do Cadastro Ambiental Rural (CAR). *Revista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)*, Rio de Janeiro, n. 45, p. 197-241, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3oTMu2d> Acesso em: 18 mai. 2021.

⁶⁴² BORGES, Luís Antônio Coimbra et al. A influência do tamanho do imóvel rural sobre as áreas de preservação permanente de corpos d'água. *Caminhos de Geografia, Uberlândia*, v. 18, n. 64, p. 444-453, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3ueJaPS> Acesso em: 18 mai. 2021.

propriedades pequenas (até 4 módulos fiscais) são as que menos aderiram ao cadastro, até o momento, por ser esse um desafio a ser cumprido pelo poder público.

Como toda inovação, existe uma forte resistência de proprietários rurais em realizar o Cadastro Ambiental Rural. Isso porque a ferramenta ainda é vista como uma forma de diminuir a lucratividade e o tamanho das terras produtivas nas propriedades rurais. Principalmente em razão da disposição do Art. 29 inciso III do § 1º da Lei nº 12.651/12, que prevê a necessidade do proprietário ou possuidor informar o sistema por meio de um memorial descritivo contendo ou delimitando as áreas da propriedade, reservando onde será implantado ou se existe Áreas de Preservação Permanente, as remanescentes de vegetação nativa, Áreas de Uso Restrito, Reservas Legais e manejos.

4. Estudo de caso: a Sub-Bacia de Santo Antônio do Amparo - MG

O município de Santo Antônio do Amparo está localizado na mesorregião do oeste de Minas Gerais, sudeste do Brasil, situado dentro do bioma da Mata Atlântica. Possui área igual a 488,9 km², com população de 17.345 habitantes, conforme dados do censo populacional realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 2010.

A sub-bacia hidrográfica, objeto do estudo, localizada no município de Santo Antônio do Amparo-MG, possui um perímetro de 34,9 quilômetros. Sua área é de 3397 hectares e está localizada entre as coordenadas 20°47'19.6"S, 44°55'59.62"O e 20°52'37,1" S, 44°55'24"O.

Está inserida na bacia hidrográfica do Rio Grande que abrange 393 municípios, sendo Santo Antônio do Amparo um dos 42 municípios situados na Bacia Hidrográfica Vertentes do Rio Grande (GD2), a qual está incluída na bacia do rio Paraná com aproximadamente 143km². Definida pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Grande. A referida sub-bacia hidrográfica possui 37 imóveis cadastrados na plataforma do CAR (SICAR), segundo dados extraídos em janeiro de 2021.

As ações sobre as Reservas Legais são voltadas à proteção dos fragmentos florestais remanescentes fora das APP. A Reserva Legal (RL), corresponde a uma porcentagem da propriedade rural de no mínimo 20%. Foram adquiridos no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) dados em formato *shapefile* dos imóveis rurais e das áreas de RL. Foi feita uma análise da veracidade dos dados constatados no CAR, comparando com as exigências legais sobre a área.

Para a estimativa das áreas de adequação e cumprimento da legislação ambiental vigente, considerou-se o valor correspondente de 20% (582 ha) das áreas totais das propriedades rurais (2910 ha), pertinentes às áreas de reservas legais fora do território da Amazônia Legal. A Tabela 1, compara os dados obtidos na plataforma SICAR, das áreas de RL presentes na sub-bacia.

Tabela 1. Situação legal das áreas de RL na sub-bacia.

Reserva Legal	Área(ha)
RL segundo legislação ambiental	582
RL segundo SICAR	868
RL excedente	283

Fonte: Dos autores

Na bacia existem 868 ha de áreas de Reservas Legais informadas pelos proprietários. Entretanto, admitindo o total dessas áreas que deveriam existir na bacia

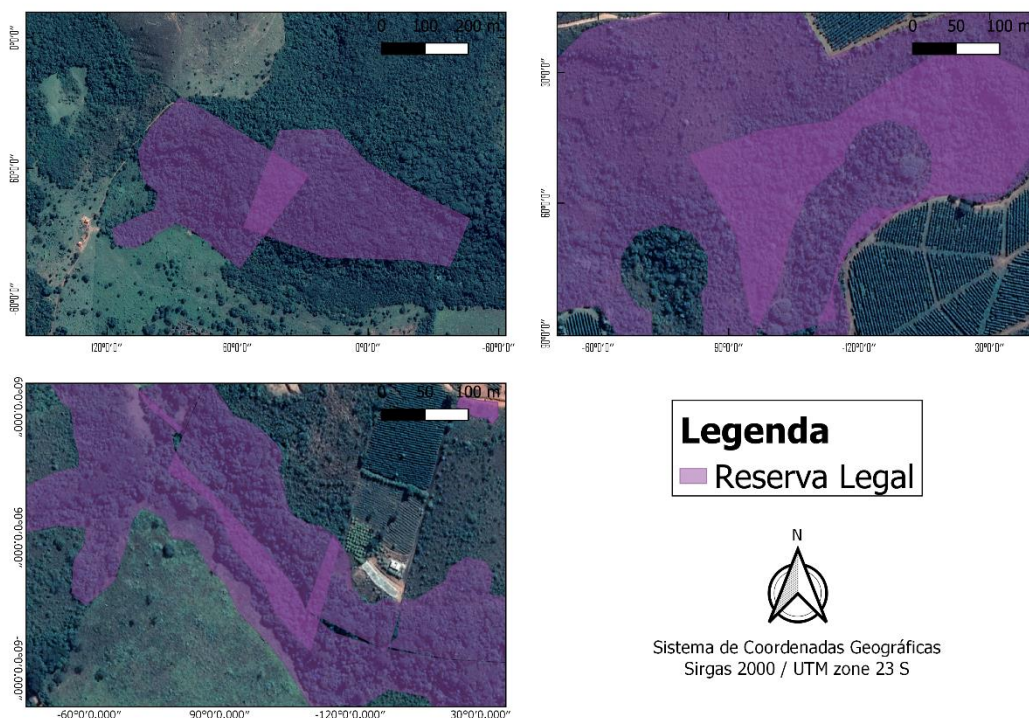
(582 ha), verifica-se que 283 ha de área estão excedentes para regularizar a situação ambiental da sub-bacia hidrográfica.

No tocante às propriedades com excedentes de RL, além da função ambiental que essas áreas exercem, possibilitam o estabelecimento de mecanismos de Servidão Florestal compensatória para propriedades rurais com déficit de RL.⁶⁴³

Quanto às áreas para definição de Reserva Legal, os valores obtidos no levantamento, do total de 37 propriedades cadastradas no CAR, cerca de 12 propriedades (32%) apresentaram situação irregular na RL proposta no CAR e 68% dos imóveis total foram superiores aos 20% requeridos pelo Código Florestal.

Salienta-se, que as áreas de RL são declaradas pelo proprietário no momento da inscrição do CAR, o que pode gerar algumas incongruências. Na sub-bacia objeto do presente estudo, foram observadas sobreposições, pastagens, queimadas e solo exposto em áreas de RL. O sistema permite o livre cadastro (autodeclaratório), ainda que apresente erros cartográficos, não possui mecanismos de controle dos dados declarados, fator que corrobora para a ocorrência das irregularidades acima mencionadas. Na Figura 1, está inserido três exemplos da situação descrita acima.

Figura 1. Sobreposição de RL na sub-bacia. As tonalidades mais fortes da cor roxa apresentam áreas sobrepostas.



Fonte: Dos autores

Evidentemente, o CAR falha nos parâmetros de precisão, tornando a base de dados espaciais pouco confiável. Não há restrições relativas a sobreposições com outros cadastros, sequer especificações sobre condições para o mapeamento, métodos de obtenção dos dados georreferenciados, precisão das coordenadas, bem como a

⁶⁴³ BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2QHs0wI> Acesso em 06 jan. 2021.

existência de titulação profissional específica do cadastrante.⁶⁴⁴ É possível afirmar que o alto valor excedente de RL não deve ser o único parâmetro a ser considerado como indicador de adequação ambiental, vez que o sistema apresenta incongruências.

Ademais, cumpre ressaltar que as sobreposições geométricas mostram a fragilidade da consistência das informações contidas no CAR. Portanto, é de suma importância a fixação políticas de cadastros regionais nos locais que apresentam lacunas de informação técnica precisa. Junto a isso, esses locais devem ser integrados a outras bases de dados, a fim de criar um sistema único e coeso.⁶⁴⁵ No presente estudo, são nítidas as inconsistências na malha vetorial de informações ambientais cadastradas no SICAR, que deixam em dúvida a fidelidade e a qualidade da informação cadastrada.

Diante do exposto, é possível inferir que as inconstâncias encontradas na sub-bacia dificultam a formulação de políticas públicas e colocam em cheque a base de dados do sistema. Além disso, causam atrasos na formulação de programas posteriores ao cadastro rural, como o Plano de Regularização Ambiental (PRA), Plano de Recuperação de áreas Degradadas (PRAD), Cotas de Reserva Ambiental (CRA).

As propriedades que apresentarem irregularidades documentais, como a falta do CAR, devem solicitar regularização frente ao órgão ambiental responsável. Assim, a partir da regularização da sub-bacia, recomenda-se novos estudos voltados para programas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), mecanismo inovador que valoriza as iniciativas de proteção ambiental dos proprietários rurais. Junto a isso, ressalta-se a possibilidade de conceder retorno financeiro por meio de incentivos fiscais, creditícios, assistência técnica ou até mesmo benefícios financeiros diretos aos proprietários de imóveis rurais.

Por fim, como alternativa para suprir as irregularidades aqui identificadas tem-se a análise dinamizada do CAR, recém lançada pelo SFB/MAPA, a qual pretende examinar os cadastros em tempo reduzido. Essa alternativa já leva em consideração que a existência de inconsistências e sobreposições na qualidade dos cadastros, vez que foram, em grande parte, autodeclaratórios e elaborados sem responsabilidade técnica. Logo, a análise dinamizada irá detectar as pendências como se fosse a “malha fina do órgão ambiental” e, daí, será aberto prazo para correção dos cadastros pelos proprietários rurais, bem como a regularização dos passivos por meio do PRA.

5. Considerações finais

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Código Florestal apresenta avanços em alguns pontos, como a implementação do CAR e a introdução de conceitos de APP e RL. O uso de técnicas de geoprocessamento associados aos dados disponíveis no SICAR, possuem potencial para tratamento da informação espacial. Essas informações são fundamentais para quantificar as áreas protegidas, gestão de informações ambientais, controle, fiscalização e embasamento para a tomada de decisões na elaboração de políticas públicas voltadas ao uso consciente de recursos ambientais.

⁶⁴⁴ FARIAS, Monique, et al. Potencial do Cadastro Ambiental Rural (CAR) no controle do desmatamento em assentamentos no município de Novo Repartimento (PA). *Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)*, Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, n. 14, p. 179-199, set. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3fBXzRe> Acesso em: 18 mai. 2021.

⁶⁴⁵ FRANCO, Uilvim Ettore Gardin. Avaliação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) na região metropolitana do DF como base para Políticas Públicas. 2018. 104 p. Trabalho de Projeto Final (Departamento de Engenharia Civil e Ambiental), Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

De acordo com a referida legislação é obrigatório a manutenção de APP e RL em propriedades rurais através do CAR. Entretanto, a lei não exige que o cadastro seja feito por profissional qualificado. Deste modo, os proprietários podem preencher sozinhos os formulários, existência e localização das áreas protegidas.

Foi possível constatar através do estudo de caso na sub-bacia localizada no município de Santo Antônio do Amparo, os impactos oriundos da autodeclaração do CAR. Destaca-se aqui os diversos pontos de sobreposição de solo exposto e uso agrícola em RL encontrados neste local. Essas sobreposições em áreas de RL dificultam as análises do CAR, criando empecilhos para a formulação de planos de restauração. Conclui-se, assim, a necessária atuação de profissionais na caracterização do imóvel rural, a fim de elevar a confiabilidade dos dados inseridos neste sistema, bem como torná-lo eficiente.

Para além disso, defende-se o uso da análise dinamizada do CAR, a qual pretende examinar as inconstâncias nos cadastros em tempo reduzido. Os dados verificados possibilitam futuras propostas de modelos de adequação ambiental para os imóveis rurais, de acordo com a legislação ambiental vigente.

Destarte, com o estudo de caso foi possível averiguar que somente 28% das propriedades irregulares aderiram ao Programa de Regularização Ambiental. Essa porcentagem relativamente pequena possui variados fatores, a saber a extensão de normas que tratam da temática, a dificuldade em analisar o grande número de cadastros rurais, bem como a continental extensão territorial do país. Como alternativa para amenizar tais demandas recomenda-se a formulação de políticas públicas orientativas, a fim de conscientizar os produtores rurais quanto às vantagens de um manejo florestal adequado, bem como procedam com a análise dos cadastros pendentes. Desta maneira, a regularização ambiental em propriedades rurais tornar-se-á um instrumento de impacto positivo no crescimento sustentável.



**Cidade,
Ambiente Cultural
e Sustentabilidade**

A DISPERSÃO DE PRODUTOS QUÍMICOS POR AERONAVE NO COMBATE AO MOSQUITO *Aedes EGYPTI* E OS DESAFIOS DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NA DEFESA DA SAÚDE AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DA ADI 5.592/DF

THE DISPERSION OF CHEMICAL PRODUCTS BY AIRCRAFT TO COMBAT THE
Aedes EGYPTI MOSQUITO AND THE CHALLENGES OF THE PRECAUTIONARY
PRINCIPLE IN THE DEFENSE OF ENVIRONMENTAL HEALTH: AN ANALYSIS OF ADI
5.592 /DF

Paula Rezende de Castro⁶⁴⁶

Beatriz Souza Costa⁶⁴⁷

RESUMO: A presente pesquisa tem por objetivo analisar, a partir do princípio da precaução, se a dispersão de produtos químicos por aeronave no combate ao mosquito *Aedes Egypti*, inserida pela Lei n. 13.301/2016, é uma medida que observa a Saúde Ambiental. Para tanto, buscou-se conceituar o campo da Saúde Ambiental, importante instrumento na prevenção de agravos das doenças e alterações ambientais, como no caso de contenção da dengue, zika e chicunguya, além de relacioná-lo com o princípio da precaução. A pesquisa foi baseada na abordagem qualitativa, técnica bibliográfica e documental e método hipotético-dedutivo. Com isso, identificou-se a necessidade de estabelecer critérios claros para aplicação desse princípio e a importância de estudos científicos prévios na realidade prática das três esferas de governo, principalmente na elaboração das políticas públicas, como também destacou a ausência por vezes da visão multidisciplinar nas ações que envolvem saúde pública e meio ambiente.

Palavras-chave: *aedes egypti*; cidades; políticas públicas; precaução; saúde ambiental.

ABSTRACT: The present research aims to analyze, from the precautionary principle, if the dispersion of chemical products by aircraft in the fight against the *Aedes Egypti* mosquito, inserted by Law no. 13.301 / 2016, is a measure that observes Environmental Health. To this end, we sought to conceptualize the field of Environmental Health, an important instrument in the prevention of diseases and environmental changes, as in the case of containment of dengue, zika and chicunguya, in addition to relating it to the precautionary principle. The research was based on the qualitative approach, deductive method and bibliographic-documental technique. This identified the need to establish clear criteria for the application of this principle and the importance of previous scientific studies in the practical reality of the three spheres of government, mainly in the elaboration of public policies, as also highlighted the absence, sometimes, of the multidisciplinary view in actions involving public health and the environment.

⁶⁴⁶ Mestranda em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC). Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MINAS). Bacharel em Direito pela ESDHC / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9813-0107>. Email: paularecastro@hotmail.com

⁶⁴⁷ Pós-doutora em Direito pela Universidad Castilla-La Mancha (UCLM). Doutora e mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pró-Reitora de Pesquisa e Professora do mestrado e doutorado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da ESDHC. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0636-6081>. Email: biaambiental@yahoo.com.br

Keywords: *aedes egypti*; cities; public policy; precautionary; environmental health.

1. Introdução

Desde meados da década de 1980 o Brasil vem enfrentando, quase de maneira incessante, epidemias de dengue, o que tornou para os governos uma busca constante de políticas públicas de prevenção e de controle da doença. Assim a Lei 13.301/2016 instituiu a dispersão de produtos químicos por aeronave na contenção das doenças causadas pelo *Aedes Egypti* no país. Entretanto a medida foi contestada e julgada em setembro de 2019, sob a alegação de violação dos princípios da prevenção e da precaução devido aos potenciais malefícios à saúde humana e a ausência de comprovação da segurança para o meio ambiente.

Dentre os grandes desafios da saúde pública nos últimos anos está o combate ao *Aedes Egypti*, inseto transmissor das doenças como dengue, zika e chikungunya. De origem do continente africano, a grande concentração do mosquito é na região dos trópicos e subtropicais do planeta, locais com grande incidência de chuvas, altas temperaturas, urbanização intensa e não planejada. De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS) a ocorrência do vírus tem crescido dramaticamente ao redor do globo, a organização estima que há 390 milhões de infecções, só de dengue, por ano em todo o mundo⁶⁴⁸.

No Brasil a situação é alarmante, o número de ocorrências cresce a cada ano, segundo boletim epidemiológico do Ministério da Saúde⁶⁴⁹, em 2019, foram notificados no país 1.544.987 casos de dengue, 132.205 de chikungunya e 10.768 de zika. Enquanto em 2020, até o mês de março foram notificadas 390.684 infecções prováveis de apenas um dos tipos de vírus⁶⁵⁰.

Em que pese, o primeiro episódio registrado pelo *Aedes Egypt* no país ocorreu em 1981-1982⁶⁵¹, desde então as doenças causadas pelo mosquito foram tomando grandes proporções. A partir de 2014 foram detectadas as primeiras contaminações pelo vírus chikungunya e em 2015 o reconhecimento da presença no território brasileiro da zika, este podendo ocasionar graves sequelas, como síndromes neurológicas e má formações em recém-nascidos, como a microcefalia. Perante esse cenário tornou-se imprescindível a adoção de políticas públicas eficientes no combate ao mosquito em todo o território brasileiro.

Não é possível pensar em medidas no combate ao mosquito *Aedes Egypti* sem vincular a saúde humana com o meio ambiente ecologicamente equilibrado. A estrutura dos centros urbanos, o saneamento básico, as condições de habitação e fatores climáticos, atingem diretamente a qualidade de vida da população, assim como ações de

⁶⁴⁸WHO, World Health Organization. Dengue and severe dengue. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/dengue-and-severe-dengue>. Acesso em: 10 abr. 2021.

⁶⁴⁹ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Boletim epidemiológico: Monitoramento dos casos de arboviroses urbanas transmitidas pelo Aedes (dengue, chikungunya e Zika), Semanas Epidemiológicas 01 a 52. 2020a. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/janeiro/20/Boletim-epidemiologico-SVS-02-1-.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

⁶⁵⁰ Ibid.

⁶⁵¹ IOC, INSTITUTO OSWALDO CRUZ, O mosquito Aedes Aegypti faz parte da história e vem se espalhando pelo mundo desde o período das colonizações. Disponível em <http://www.ioc.fiocruz.br/dengue/textos/longatraje.html>. Acesso em: 04 abr. 2021.

prevenção à saúde tem resultado direto no ecossistema, como na situação de dispersão de agentes químicos por vias aéreas.

É nessa conjuntura que se discute cada vez mais o campo de conhecimento da Saúde Ambiental. No Brasil o Ministério da Saúde elaborou profundos estudos sobre o tema, em que se intitulou como “Subsídios para a Construção da Política Nacional de Saúde Ambiental”, publicados em 2005, 2007 e 2009. Compatibilizar ações intersetoriais que englobam a compreensão dessas duas áreas tem sido imperioso na construção de políticas na qual há o equilíbrio entre sustentabilidade com a promoção da qualidade de vida.

Nesse contexto, diante a previsão legal que tornou a dispersão de produtos químicos por aeronave uma medida fundamental para a contenção das doenças da dengue, zika e chicungunya, surge um problema: a previsão normativa da dispersão de agentes químicos no combate ao *Aedes Egypti* por aeronave ofende o princípio da precaução dentro de uma política de Saúde Ambiental?

Dessa forma, a pesquisa se justifica na medida em que o número elevado de casos das doenças causadas pelo mosquito no Brasil a cada ano, conforme dados apresentados acima pelo Ministério da Saúde, demonstram a importância de métodos efetivos no controle vetorial. A falta de sucesso na redução da transmissão das doenças exige a discussão mais aprofundada sobre os critérios na definição das ações políticas e a necessidade de encontrar medidas de prevenção e controle que preservem a saúde humana sem desconsiderar a qualidade do meio ambiente.

Assim, o objetivo do estudo é analisar a partir do princípio da precaução se a dispersão de produtos químicos por aeronave no caso específico, é uma medida que observa a Saúde Ambiental. Para tanto, a metodologia utilizada foi a abordagem qualitativa, com o método indutivo e técnica bibliográfica-documental. Em um primeiro momento se busca contextualizar a Lei nº 13.301/2016 e as posições contrárias a ela. Em seguida analisa-se o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) e destaca o foco da discussão em torno do princípio da precaução. Por fim, propõe-se identificar os conceitos básicos para compreensão da saúde ambiental.

2. Abordagem da Lei nº. 13.301/2016

A Lei n. 13.301/16 é fruto da conversão da medida provisória n. 712/2016, o texto normativo fornece mecanismos de vigilância em saúde diante de circunstâncias de iminente perigo à saúde pública provocado pelo mosquito *Aedes Egypti*, transmissor dos vírus da dengue, chikungunya e zika. No momento de promulgação da lei o governo federal havia decretado estado de emergência⁶⁵² no país, que durou 18 meses, devido ao aumento exponencial de doenças causadas pelo vetor, com maior índice de casos de sequelas neurológicas decorrente da zika.

A lei apresenta diversas medidas que podem ser tomadas pela Administração Pública, dentre elas estão instituição do sábado como dia da limpeza nos imóveis, realização de campanhas educativas, ingresso forçado de agentes sanitários em imóveis públicos e particulares, bem como universalização do acesso à água potável e o saneamento básico e a dispersão de agentes químicos por aeronave para controle vetorial. Quando promulgado, o dispositivo instituiu benefícios para famílias com

⁶⁵² BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério da Saúde declara fim da Emergência Nacional para Zika e microcefalia. Secretária de Vigilância em Saúde. 11 de maio de 2017. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/noticias/svs/28348-ministerio-da-saude-declara-fim-da-emergencia-nacional-para-zika-e-microcefalia>. Acesso em: 20 abr. 2020.

crianças vítimas de microcefalia relacionado pelo zika vírus, entretanto esse ponto foi revogado pela Lei nº 13.985/2020.

De forma especial, destaca-se entre as ações instituídas pelo legislador para combate ao *Aedes Egypti*, o inciso IV do § 3º do art. 1º, que dispõe sobre a “incorporação de mecanismos de controle vetorial por meio de dispersão por aeronaves mediante aprovação das autoridades sanitárias e da comprovação científica da eficácia da medida”⁶⁵³. Essa disposição não era prevista na Medida Provisória que originou a referida lei, a incorporação dessa medida ocorreu por emenda parlamentar no processo legislativo de conversão n. 9/2016.

2.1 O posicionamento contra pulverização aérea no combate ao *Aedes Egypti*

A previsão na Lei como medida fundamental no combate ao mosquito *Aedes Egypti* à dispersão de produtos químicos por aeronave, não foi aceita pela Procuradoria Geral da República (PGR), que levou a discussão para o Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.592/DF. A Procuradoria não satisfeita, buscou derrubar a possibilidade de pulverização aérea para conter a transmissão vetorial em casos de iminente perigo à saúde pública. Para a PGR, representada na época pelo procurador Rodrigo Janot, essa medida além de ser ineficiente pode produzir graves danos à saúde da população e ao meio ambiente⁶⁵⁴.

O fato de o *Aedes Egypti* ter hábitos domésticos, seus criadouros são domiciliares, dentro de construções, casas, lugares urbanizados e em objetos, vivendo em meio aos seres humanos, ele se encontra fora da área de abrangência da dispersão por aeronave, o que torna a medida ineficiente. Da mesma forma que, a dispersão de produtos químicos pode afetar e alcançar escolas, casas, aglomerados habitacionais, clubes, centrais de fornecimento de água, hospitais, centros urbanos, rios e lagos. Nesse contexto, as consequências da exposição poderiam causar inúmeros efeitos na saúde das pessoas, como dificuldades respiratórias, alergia, dores de cabeça, náusea, entre outros. Sendo um problema ainda maior para grupos vulneráveis como crianças de colo, gestantes, idosos e moradores de rua.

Os argumentos utilizados pela PGR foram baseados em estudos e relatórios apresentados por importantes entidades como a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, a Associação Brasileira de Saúde Coletiva, a Fundação Oswaldo Cruz e o Departamento de Vigilância das Doenças Transmissíveis, que manifestaram oposição a esta política pública de dispersão inseticidas por aeronave. Um dos fundamentos foi a nota técnica da Fundação Oswaldo Cruz⁶⁵⁵ que posicionou pela

⁶⁵³ BRASIL. Lei n. 13.301, de 27 de junho de 2016. Dispõe sobre a adoção de medidas de vigilância em saúde quando verificada situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus chikungunya e do vírus da zika; e altera a Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977. Diário oficial da União. Seção: 1, edição 122. p. 1. Brasília, 28 de junho 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13301.htm. Acesso em: 03 abr. 2021.

⁶⁵⁴ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Boletim epidemiológico: Monitoramento dos casos de arboviroses urbanas transmitidas pelo *Aedes Aegypti* (dengue, chikungunya e zika), Semanas Epidemiológicas 1 a 11, 2020. 2020. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/marco/23/Boletim-epidemiologico-SVS-12.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

⁶⁵⁵ IOC, INSTITUTO OSWALDO CRUZ/FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Nota Técnica n. 4/2016/IOC-Fiocruz/Diretoria. Considerações técnicas sobre a aplicação aérea de inseticidas em área urbana. 2016. p. 1. Disponível em:

invalidez do método, especificando a baixa eficácia do método, bem como “representa um retrocesso nas estratégias de comunicação e saúde, tem uma relação custo/benefício incompatível com a realidade do país (de qualquer país) e coloca em risco a última ferramenta de controle químico atualmente disponível contra *Aedes aegypti* adultos”.

Além disso, a Procuradoria acusou que a adoção da dispersão de agentes químicos por aeronave pelo legislativo, teria sido incentivada pelo interesse das empresas de aviação agrícola, numa pressão feita através do Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola (SINDAG), ademais defendeu que “não se coaduna com o direito à saúde e a ambiente equilibrado nem com o princípio da prevenção medida que, a despeito do propósito de deter disseminação de doenças, causa malefícios à saúde humana”⁶⁵⁶. Posto isso, o STF passou a analisar o pedido da procuradoria e decidiu sobre o tema no ano de 2019.

3. O julgamento no Supremo Tribunal Federal

No dia 4 de abril de 2019, o pedido de declaração de inconstitucionalidade do artigo 1º, parágrafo 3º, inciso IV, da Lei 13.301/2016 entrou em pauta no plenário da Suprema Corte, entretanto o julgamento foi suspenso devido à ausência justificada dos Ministros Celso de Mello e Dias Toffoli (Presidente). A sessão retornou no dia 11 de setembro 2019, quando foi julgado parcialmente procedente o pedido formulado na ADI para dar interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto. Todavia, é necessário analisar a construção do entendimento de alguns ministros sobre a adoção da pulverização de produtos químicos por aeronave no combate ao *Aedes Egypti*. Muitas teses foram desenvolvidas diante da discussão, principalmente em torno da aplicação do princípio da precaução, tanto é que o resultado foi tomado por voto médio.

3.1 Os votos e o destaque ao princípio da precaução

Em resumo, sobre a manifestação dos especialistas, a Ministra Cármen Lúcia, Relatora, destaca que, de forma unânime, os relatórios denunciam perigos de “contaminação do ecossistema e de intoxicação de pessoas”⁶⁵⁷, e diante da ausência de comprovação da eficácia da ação, não apoiavam a adoção da norma questionada.

Um dos posicionamentos apresentado foi do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEM) que recomendou:

O CONASS e o CONASEMS consideram que a exposição da população aos agrotóxicos, a potencial contaminação de corpos hídricos e de alimentos, o desequilíbrio ecológico causado pela inespecificidade dos inseticidas e a possibilidade de deriva do produto para além das áreas pré-estabelecidas se configuram em importantes riscos, que se sobrepõem aos eventuais ‘benefícios’. Uma vez que o habitat predominante das fêmeas adultas do

http://www.fiocruz.br/ioc/media/NT04_2016_IOC_inseticida_aviao_dv_rlo_publicacao.pdf. Acesso em: 05 abr. 2021.

⁶⁵⁶ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Boletim epidemiológico: Monitoramento dos casos de arbovirose urbanas transmitidas pelo *Aedes Aegypti* (dengue, chikungunya e zika), Semanas Epidemiológicas 1 a 11, 2020. p. 25. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/marco/23/Boletim-epidemiologico-SVS-12.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

⁶⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.592/DF. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Diário Oficial da União. Brasília, 01 out. 2019. p. 40. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5054307>. Acesso em: 01 abril 2021.

Aedes aegypti é intradomiciliar, não se justifica o emprego de pulverização aérea⁶⁵⁸.

A pulverização aérea, segundo os laudos técnicos, não é indicada para regiões próximas as áreas residenciais, inclusive a Comunidade Europeia impõe severas restrições a respeito. Além disso, no voto da Ministra há a exposição de um caso na Jamaica, no ano de 1995, em que diante de um surto de dengue no país foi utilizado a pulverização aérea de inseticida, o mesmo produto utilizado no Brasil atualmente, e constatou-se a baixíssima eficácia da medida na mortalidade do *Aedes Aegypti*. Além do mais a ação causou uma falsa expectativa na população de prevenção e combate ao vetor, o que dificultou na adesão de vigilância na comunidade.

Importante destacar ainda que, o produto químico para controle vetorial utilizado no Brasil em pulverização de Ultra Baixo Volume (UBV) é o Malathion, da família dos agrotóxicos, com potencial risco para os seres humanos e o meio ambiente. Segundo Soto⁶⁵⁹ os sintomas mais relevantes de intoxicação pelo produto químico são “danos e doenças de pele e das vias respiratórias e, em alguns casos, doenças mais graves, incluindo alguns tipos de câncer”. Ademais, esse tipo de produto exposto em áreas abertas pode ser letal para outras espécies de insetos, inclusive para aqueles que são controladores naturais de pragas.

A Ministra Cármen Lúcia no julgamento da medida alega que a medida afronta os artigos 196 e 225 da Constituição Federal de 1988 que tratam respectivamente do direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nessa conjuntura afirma a Ministra que “deve-se adotar como política pública o que for necessário para antecipar-se aos riscos de danos que se possam causar ao meio ambiente. Não se resolve crise na saúde pública com a criação de outra crise, também gravosa à saúde das pessoas e ao meio ambiente”⁶⁶⁰.

Por uma via oposta, o Ministro Alexandre de Moraes votou pela improcedência do pedido da Procuradoria para declarar a constitucionalidade do dispositivo impugnado. Pois, considerou que a mera previsão normativa do uso de aeronaves no combate ao mosquito *Aedes Egypti*, por si só, não apresenta uma relação direta de contrariedade à Constituição Federal, pelo contrário, a norma é dotada de razoabilidade ao se considerar o interesse social no enfrentamento da dengue, zika e chikungunya. Alexandre de Moraes defende que não ignorou a existência de sérias e fundadas dúvidas sobre a medida, mas entendeu que a norma oferece uma resposta adequada e proporcional ao fazer a ressalva sobre a necessária avaliação previa à dispersão.

Uma nova posição foi aberta pelo Ministro Edson Fachin, que julgou parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, para dar interpretação conforme à Constituição Federal, sem redução de texto. Entende Fachin que devido a dispersão de produtos químicos no combate ao mosquito causar riscos indubitáveis à saúde humana e ao equilíbrio ambiental, no local onde eventualmente ocorrerá a medida, é inafastável a aplicação do princípio da precaução. Por isso, apesar da lei condicionar à autorização de agente sanitário e a demonstração da eficácia da medida é

⁶⁵⁸ Ibid., p. 35.

⁶⁵⁹ SOTO, Jose Manuel O. Gana. Os riscos para a população no uso do “fumacê” durante o combate ao aedes aegypti. Revista ABHO. 2016. Ed 42. p. 7. Disponível: https://www.abho.org.br/wp-content/uploads/2014/02/Revista_Abho_42_aedes.pdf. Acesso em: 05 abril 2021.

⁶⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.592/DF. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Diário Oficial da União. Brasília, 01 out. 2019. p.42 Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5054307>. Acesso em: 01 abril 2021.

necessário que o próprio Estado oriente seu agir com base nas diretrizes desse princípio, mesmo que esteja diante de grave epidemia.

Entretanto, mesmo diante da dúvida sobre a eficácia científica da medida, o Ministro Edson Fachin considerou que não cabe ao Poder Judiciário a retirada definitiva da norma objeto da discussão, uma vez que é um tema que envolve o consenso mínimo da comunidade científica. O reconhecimento prévio da insuficiência proteção ambiental e sanitária pela legislação cabe as autoridades competentes em sua área de atuação, a manifestação jurisdicional deve restringir a garantir que para aplicação da medida deve-se comprovar a eficiência no ponto de vista técnico. Sendo assim, votou pela fixação da condição prévia da aprovação das autoridades sanitárias e ambientais competentes e a comprovação científica da eficácia da medida para utilização da dispersão aérea de inseticida.

Diante do exposto, o STF na análise do método de combate ao *Aedes Aegypti* instituído pelo inciso IV, § 3º do artigo 1º da Lei nº 13.301/2016 considerou que mesmo diante a ausência de estudos prévios à criação da lei, as condicionantes estabelecidas para utilização da medida são eficazes para garantir a observância dos princípios da precaução e prevenção. Todavia, no mundo globalizado em que doenças virais produzem cada vez mais impactos, é necessário questionar se é viável a criação de novos métodos sem que haja previamente a consulta da comunidade científica, assim mostra-se imperioso a clareza dos critérios do princípio da precaução de forma a garantir a proteção do meio ambiente e da saúde humana.

4. A importância e o potencial do princípio da precaução na proteção ambiental

O princípio da precaução é um instrumento que deve ser utilizado perante situações de ausência ou insuficiência de informações científicas e tenha indicações de potencial impacto negativo à saúde humana, ou a fauna ou a flora. Édis Milaré⁶⁶¹ descreve a utilização do princípio em casos em que “procura instituir procedimentos capazes de embasar uma decisão racional na fase de incertezas e controvérsias de forma a diminuir os custos da experimentação”. De maneira ampla o princípio busca prevenir um dano ambiental face a dubiedade científica.

Para Paulo Affonso Leme Machado⁶⁶² “duas convenções internacionais assinadas, ratificadas e promulgadas pelo Brasil inseriram o princípio da precaução”, sendo as convenções internacionais da Diversidade Biológica e das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. O autor também destaca a importância da Declaração do Rio de Janeiro de 1992 (ECO 92) que descreveu no princípio 15 do documento o conceito da precaução. Ainda há previsão na legislação nacional no artigo 225 da Constituição Federal e na Lei dos Crimes ambientais (Lei 9.605/1998). Além disso, novas normas infraconstitucionais também incorporaram o princípio como a Lei de Biossegurança (Lei 11.105/2005) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010).

Com a intenção de prevenir ou evitar o dano quando ele pode ser identificado antecipadamente, o princípio busca garantir que em situações em que há a dúvida ou incerteza de uma atividade seja necessária uma avaliação cautelosa para a implementação. Para Machado⁶⁶³ “Em caso de dúvida ou de incerteza, também se deve

⁶⁶¹ MILARÉ, Édis. *Direito Do Ambiente: Doutrina, Jurisprudência, Glossário*. 5ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 768.

⁶⁶² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21ª edição São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2013. p. 101.

⁶⁶³ *Ibid.*, p. 108.

agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. A dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção”.

Dessa forma, o Princípio da Precaução tem a função de conduzir a adoção de uma medida, se previamente houver o conhecimento da possibilidade de um grave dano, deve-se então atuar no sentido de prevenir uma degradação ambiental. Assim mesmo diante da ausência da certeza, deve-se aplicar esse princípio sem a necessidade esperar que se finde a incerteza, conforme considera Paulo Affonso Leme Machado⁶⁶⁴. É mais lógico e racional agir em prol da prevenção quando a ameaça dos resultados é desconhecida ou imprevisível ao invés de repará-lo.

A importância desse princípio pode ser visualizada na obrigação imposta pelo artigo 225, inciso V, do texto constitucional, em que o Poder Público deve garantir a análise das técnicas, métodos e substâncias utilizadas nas atividades humanas que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. É um instrumento eficaz para proteção ambiental, que enseja evitar ou minimizar um prejuízo, muitas vezes irreversível ou de difícil reversão, letais ao ser humano e ao ecossistema.

4.1. Limitações na aplicação do Princípio da Precaução

Mesmo com a evolução do direito ambiental e a consolidação dos princípios que o tutelam, ainda existe posicionamentos divergentes quanto a posição e as características do Princípio da Precaução no direito brasileiro. Embora não haja dúvidas quanto as obrigações ligadas a Precaução, há uma aplicação vaga do princípio e desvinculada de critério objetivos, o que faz com que agentes públicos hesitem muitas vezes no momento da sua utilização.

As dúvidas quanto às aplicações do princípio surgem perante necessidade de responder proporcionalmente uma situação em que há risco incerto. Para Silva e Diz⁶⁶⁵ “importa registrar, inicialmente, que as medidas de precaução devem ser aplicadas nas situações concretas em que seja constatado risco ao meio ambiente e à saúde humana e desde que esse risco possa ser caracterizado como grave e irreversível”. Ou seja, os poderes públicos são chamados a adotar uma postura de prudência diante uma medida que provoque incerteza, principalmente em se tratando de questões sanitárias e ambientais.

Em uma pesquisa realizada por Oliveira, Ferreira, Moraes e Barbosa, analisou-se a utilização e a interpretação do Princípio da Precaução em 450 acórdãos de diferentes tribunais no Brasil. Embora os pesquisadores tenham identificado que o termo foi bastante recorrido em decisões judiciais, concluíram no sentido de “a interpretação precisa e adequada do princípio pelos tribunais ainda não é recorrente em razão de bases conceituais ainda imprecisas, o que decorre da falta de critérios para a sua utilização ou no seu manejo como forma de imposição ideológica”⁶⁶⁶.

É necessário a consolidação da compreensão de que o princípio da Precaução é um instrumento eficaz e imprescindível para segurança das presentes e futuras gerações

⁶⁶⁴ Ibid.

⁶⁶⁵ SILVA, R. F. T.; DIZ, J. B. M. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO: DEFINIÇÃO DE BALIZAS PARA A PRUDENTE APLICAÇÃO. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 15, n. 32, p. 39-66, mai./ago. 2018. p. 62. Disponível em: <http://revista.domholder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1317/24595>. Acesso em: 14 abr. 2021.

⁶⁶⁶ OLVEIIRA, C. C.; FERREIRA, F. R.; MORAES, G. G. B. L.; BARBOSA, I. S. OS LIMITES DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NAS DECISÕES JUDICIAIS BRASILEIRAS EM MATÉRIA AMBIENTAL. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 15, n. 32, p. 329, maio/ago. 2018. Disponível em: <http://revista.domholder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1252/24605>. Acesso em: 14 de abr. 2021.

pois, impõe o dever de afastar ameaças e riscos graves à humanidade e o meio ambiente equilibrado. Dessa forma, recorrer a ele não importa em paralisação, mas em prudência que pode ser reavaliada de acordo com os avanços da ciência.

Diante disso, levando em consideração o debate na Supremo Corte sobre o princípio da precaução na medida instituída pelo legislador federal da dispersão de produtos químicos por aeronave, vê-se a importância da utilização do princípio tanto pelo Poder Judiciário, quanto pelo Poder Legislativo e Poder Executivo. Trata-se então, da responsabilidade de todos de evitar potenciais riscos socioambientais, segundo Dalarri e Ventura⁶⁶⁷ “é importante reconhecer a capacidade política de que dispõe tal princípio, servindo mesmo para despertar os Estados para uma de suas missões essenciais e prioritárias: proteger e preservar a saúde pública”.

Nesse sentido, Destarte, Tavares e Schramm afirmam “a função objetiva da aplicação do princípio de precaução é impedir ou frear os reais e possíveis impactos negativos à sobrevivência da vida no planeta, seja pela ação individual ou coletiva, seja pela ação institucional”⁶⁶⁸. Pensar no referido princípio é exigir um comportamento prudente, ético e levando em consideração a integração e defesa do ser humano (saúde) e do planeta (ecossistema).

É indiscutível que o princípio em foco nesta pesquisa deve ser respeitado tanto por agentes públicos, quanto por entidades privadas. Para não dar evasão a utilização do Princípio da Precaução, este deve sempre ser analisado juntamente com a proporcionalidade e a razoabilidade na adoção de um método ou técnica que possui risco grave ou irreversível à natureza, incluindo nela a humana.

Nessa ordem de ideias, o Princípio da Precaução não pode deixar de ser invocado diante de uma situação em que é imperioso adotar medidas para prevenir, reduzir ou evitar danos nocivos ainda desconhecidos pela comunidade científica. Entretanto, deve-se observar que a decisão de adotar ou não uma medida deve ser acompanhada de uma exposição clara após um processo decisório transparente, exigindo assim estudos prévios, consistentes e públicos a respeito de ações potencialmente danosas. Assim, quando utilizado no momento certo, da forma correta, o princípio da Precaução se torna um instrumento útil e consolidado nas bases do Estado democrático de Direito.

Existe, portanto, de forma inegável, a importância da aplicação do Princípio da Precaução na proteção ambiental, embora algumas vezes, de forma contraditória sendo ora utilizado e ora inutilizado sob o mesmo argumento, a amplitude a que se sujeita o tema. Porém, o princípio tem grande potencial e responsabilidade em prol da garantia da sadia qualidade de vida, no combate a doenças e na mitigação de sequelas na integridade física do homem.

Da mesma forma que a ciência trabalha arduamente para manter o equilíbrio da natureza e a preservação dos animais, essa também se preocupa em integrar as consequências e reflexos na cidade e estruturas urbanas. Assim, uma atividade humana

⁶⁶⁷ DALLARI, Sueli Gandolfi; VENTURA, Deisy de Freitas Lima. O princípio da precaução: dever do estado ou protecionismo disfarçado? São Paulo Perspec. vol.16 no.2 São Paulo. April/June 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000200007#back15. Acesso em: 20 abr. 2021.

⁶⁶⁸TAVARES, Eder Torres; SCHRAMM, Fermin Roland. Princípio de precaução e nanotecnociencias. Rev. bioét. 2015; 23 (2): 244-55. p. 246. Disponível: http://revistabioetica.cfm.org.br/index.php/revista_bioetica/article/view/1033/1255. Acesso em: 02 mai. 2021.

que implique em ameaça a qualquer tipo de vida no planeta, e seja ela advinda dos poderes públicos ou da esfera privada, mesmo sem absoluta certeza dos impactos negativos, exige o agir sempre com precaução e prudência ao invés de postergar para atos reparatórios.

5. A saúde ambiental

A interação entre meio ambiente e saúde humana passou a ocupar lugar de destaque à medida que a ciência começou a analisar os processos de urbanização, mudanças climáticas, poluição, alterações dos cursos d'água, que demonstraram efeitos direto na qualidade de vida, níveis de pobreza, condições sociais e bem-estar. Nesse novo contexto, com o avanço das pesquisas frente aos problemas enfrentados pela sociedade, surgiu “um novo caminho de investigação para a relação entre ambiente e saúde na produção de doenças e agravos”⁶⁶⁹.

O campo de conhecimento denominado “Saúde Ambiental” visa atender as demandas das transformações do ambiente e os impactos físicos, sociais e psicológicos no ser humano. Magno Brilhante e Querino contextualizam e conceituam o tema da seguinte maneira:

Cada vez mais um número maior de pessoas vê na degradação ambiental uma ameaça à saúde e ao bem-estar social. Atualmente, um grande número de especialistas dos mais variados campos da ciência se ocupa da proteção da saúde humana. O enfoque tradicional da saúde pública atual se combina com os modernos conceitos da interdependência da saúde com os fatores ambientais, o qual podemos denominar de saúde ambiental.⁶⁷⁰

A organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), desenvolve importantes pesquisas na área. A partir desse cenário a organização publicou os seguintes dados “há décadas a relação entre a degradação do meio ambiente, ausência de infraestrutura e problemas de saúde é foco de estudos no mundo. De acordo com dados da OMS, 24% da carga global de doenças e 23% dos óbitos prematuros estão relacionados a problemas ambientais”⁶⁷¹. Essa realidade afeta de maneira mais intensa as populações pobres, de modo que imprime a indispensabilidade de políticas públicas no campo da saúde ambiental.

Marla Weihs e Frédéric Mertens descrevem bem a complexidade do tema, “os fatores ambientais afetam a saúde humana. Este é um consenso amplamente difundido, mesmo que pouco compreendido”⁶⁷². A interação entre diferentes áreas do conhecimento requer para o desenvolvimento de ações em saúde ambiental uma inter

⁶⁶⁹ BEZERRA, Anselmo César Vasconcelos. Vigilância em saúde ambiental no Brasil: heranças e desafios. *Saúde soc.*, São Paulo, v. 26, n. 4, p. 1044-1057, p. 1048. Dez. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902017000401044&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 05 mai. 2020.

⁶⁷⁰ BRILHANTE, Ogenis Magno; CALDAS, Luis Querino A. (coord.). *Gestão e avaliação de risco em saúde ambiental*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1999. p. 13. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/livro/gestao-e-avaliacao-de-risco-em-saude-ambiental>. Acesso em: 29 abr. 2020.

⁶⁷¹ OPAS, Organização Pan-Americana de Saúde. Conferência Nacional de Saúde Ambiental reunirá 959 delegados. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=874:conferencia-nacional-de-saude-ambiental-reunira-959-delegados&Itemid=839. Acesso em: 30 mai. 2020.

⁶⁷² WEIHNS M; MERTHENS F. Os desafios da geração do conhecimento em saúde ambiental: uma perspectiva ecossistêmica. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18(5):1501-1510, p.1502. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/csc/2013.v18n5/1501-1510/pt>. Acesso em: 01 de mai. 2020.

transdisciplinaridade nas pesquisas. Para isso, é necessário o fortalecimento do diálogo entre os saberes científicos e técnicos em prol da concordância na adoção de medidas e ações que promovam a saúde e protegem o meio ambiente.

Desse modo, a saúde ambiental pretende produzir resultados concretos em consonância com o mundo globalizado, em que uma atividade tem grande potencial de gerar impacto em diversas áreas. Trata-se da maneira de lidar com a integração do planeta, não mais analisando situações isoladas, mas sim buscando reduzir as consequências num plano macro. Muitas vezes uma possível e fácil solução em saúde pública, quando visto sob a perspectiva do meio ambiente, ganha um contorno complexo e com severos impactos, de modo que “as incertezas e a complexidade inerentes aos sistemas socioecológicos passam a conformar os principais desafios no que se refere à pesquisa em saúde ambiental”⁶⁷³.

5.1 A construção da saúde ambiental no Brasil

A década de 1990 marcou, no Brasil, o início dos estudos no campo da saúde ambiental. Mas foi a partir de 2005, com o I Seminário da Política Nacional de Saúde Ambiental, que o governo concentrou esforços na elaboração dos princípios e diretrizes para a implementação de uma política nacional de saúde ambiental.

Em 2007, o texto elaborado no I seminário se desdobrou na criação do “Subsídios para Construção da Política Nacional da Saúde Ambiental”, texto que levou o Ministério da Saúde a realizar em 2009 a I Conferência Nacional de Saúde Ambiental, que contou, pioneiramente, com a participação dos ministérios da Saúde, do Meio Ambiente e das Cidades. Foi nessa Conferência que estabeleceu-se “o reconhecimento dos problemas de saúde decorrentes da degradação e contaminação do meio ambiente requer dos gestores públicos soluções integradas para assegurar a qualidade de vida da população”⁶⁷⁴.

Desde então, vem sendo instaurado gradativamente no país, dentro das três esferas de governo, práticas e ações voltadas a vigilância em saúde ambiental. Entretanto, ainda há muito para se fazer em prol do fortalecimento dessa área de conhecimento. Uma das barreiras enfrentadas é “estruturar sistemas de monitoramento e vigilância que permitam antecipar e, se possível, prevenir e monitorar as consequências das mudanças ambientais para a saúde humana”⁶⁷⁵. Além de que, ainda é um desafio coordenar e relacionar as competências exercidas em cada área, de modo a estabelecer uma visão multidisciplinar em todos os órgãos do governo e na própria sociedade.

Portanto, espera-se que a Saúde Ambiental tenha uma coordenação entre diversas áreas do saber, de modo a prevenir e monitorar ações que alteram as condições ambientais que afetam a saúde da população. São preocupações de uma política de Saúde Ambiental adotar medidas de prevenção que lidam com os impactos causados pelas alterações climáticas advindo do aquecimento global; contaminação por agentes

⁶⁷³ Ibid., p. 1503.

⁶⁷⁴ BRASIL. Ministério das Cidades; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Saúde. I Conferência Nacional de saúde ambiental: Saúde e Ambiente, vamos cuidar da gente. Relatório Final. Brasília, 2010. p. 11. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/CNSA_Relatorio_Final.pdf. Acesso em: 10 mai. 2020.

⁶⁷⁵ BRASIL. Ministério da Saúde; Secretaria de Vigilância em Saúde; Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador. Saúde ambiental: guia básico para construção de indicadores. Brasília, 2011. p. 19. Disponível em: https://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/saude_ambiental_guia_basico_construcao_indicadores.pdf. Acesso em: 05 mai. 2020.

químicos, como agrotóxicos; poluição dos recursos hídricos, do ar e do solo; lixo; falta de infraestrutura dos centros urbanos, dentre outras causas que contribuem no surgimento de enfermidades como dengue⁶⁷⁶.

No Brasil foi criado o departamento de Vigilância em Saúde Ambiental (SVA) que é responsável pelas formulações de ações e apontam dados que indicam mudanças que podem alterar as condições de saúde humana. O Ministério da Saúde confere como um dos objetivos de atuação da SVA “a finalidade de identificar as medidas de prevenção e controle dos fatores de risco ambientais relacionados às doenças ou a outros agravos à saúde”⁶⁷⁷, principalmente atendendo as demandas das populações vulneráveis.

A partir dessa conjuntura, infere-se que uma das principais atribuições da saúde ambiental é a busca pela prevenção de danos que envolvam de forma integrada o indivíduo e a natureza, além de contribuir no desenvolvimento de medidas que promovam a qualidade de vida na sociedade. Dessa forma, o caráter preventivo desse campo de conhecimento, com o intuito de antecipar os riscos de doenças e modificações ambientais dentro de uma mesma situação, desloca o emprego do princípio da precaução para além dos limites do direito do meio ambiente, alcançando as questões sanitárias. Logo, a precaução, como instrumento que pretende evitar ou mitigar possíveis riscos, entra como uma proteção eficaz em defesa à saúde pública na inter-relação com o ambiente.

Sendo a prudência um imperativo que conduz a questão ambiental, muito mais essa deverá ser utilizada quando há a repercussão de agravos na própria existência humana. Destarte, consistindo a prevenção uma das finalidades máximas para a Saúde Ambiental, mesmo diante de ausência de certeza absoluta da ciência, há uma exigência de esforços conjuntos de várias áreas do saber, para dar respostas antecedentes ao surgimento de doenças e alterações do ambiente. De modo que, é um dever do Estado no momento de elaborar políticas públicas em vigilância em saúde ambiental observar os preceitos do princípio da precaução.

Nesse contexto, e dentro da perspectiva da Saúde Ambiental, é possível analisar a inserção no ordenamento jurídico à medida de combate ao *Aedes Egypti* por meio de dispersão aérea de produtos químicos por meio da Lei nº 13.301/2016. Esse método, instaurado pelo Poder Legislativo, sem dúvidas envolve questões relacionadas à saúde pública e ao meio ambiente, de modo que, conforme analisado acima exige do poder estatal uma análise inter e transdisciplinar do tema. Entretanto, a lei, conforme foi disposta, exige como condição de utilização da dispersão aérea a autorização apenas da autoridade sanitária, departamento da pasta da saúde, deixando de fora a manifestação dos órgãos ambientais, o que demonstra na prática a ausência da visão multidisciplinar.

Além do mais, política pública de Vigilância em Saúde Ambiental, como é a atuação governamental no enfrentamento as doenças da zika, dengue e chicunguya, requer do Estado, a elaboração de estudos prévios e o conhecimento dos impactos e riscos, não só no momento de utilização de uma medida, mas também no momento

⁶⁷⁶ SANTOS PICANÇO, Claudia Fatima Moraes; PINHEIRO, Luci Faria. Política Nacional de Saúde Ambiental: Avanços e desafios para sua implementação. UNESP. 2016. p. 2. Disponível em: <https://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/-planejamentoeanalisedepoliticaspUBLICAS/iisippedes2016/pnsa.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2020.

⁶⁷⁷ BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Subsídios para construção da Política Nacional de Saúde Ambiental / Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde. Editora do Ministério da Saúde, Brasília, 2007. p. 18. Disponível em: https://conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/subsi_miolo.pdf. Acesso em: 05 mai. 2020.

anterior a inserção desta no sistema. Logo, espera-se a participação efetiva de todas as esferas de poder em observar os critérios do princípio da precaução para apresentar soluções integradas que garantam a qualidade de vida do ser humano. O problema é que, no caso específico da dispersão aérea de inseticida o legislador deixou para os agentes administrativos fazerem as devidas análises em momento posterior, ignorando inclusive posições científicas contrárias, cenário esse que demonstra a necessidade de fortalecer os conceitos da Saúde Ambiental na prática governamental.

6. Considerações finais

Tendo em vista a magnitude dos problemas causados pelo *Aedes Egypti*, o legislador instituiu por meio da Lei n. 13.301/2016 uma medida de combate ao vetor sem ter a certeza da eficiência dessa ou a dimensão dos seus impactos. O tema foi julgado pelo Supremo Tribunal Federal que considerou constitucional a norma, no entanto, exigiu como condição para utilização do método a autorização das autoridades sanitária e ambiental. Na Corte foi objeto de debate a aplicação do Princípio da Precaução, destaca-se na pesquisa que além da inegável importância deste na proteção ambiental, há cada vez mais a concordância do grande potencial e responsabilidade em prol da prevenção de doenças e promoção da saúde humana.

A dispersão aérea como medida de combate a doenças da dengue, zika e chicungya, é uma política pública que envolve o campo da Saúde Ambiental, e, portanto, exige do poder estatal uma gestão inter e transdisciplinar do tema, já que há sérios riscos para a saúde humana quanto para a natureza. Cabe destacar a importância da vigilância em saúde ambiental, pois, esta exige o trabalho entre profissionais de diferentes áreas, o que proporciona uma produção de informações mais contundentes, seguras e éticas para elaborar medidas e soluções para casos específicos, como o combate ao *Aedes Egypti*.

Assim, como uma das premissas da Saúde Ambiental é a antecipação e a prevenção de possíveis impactos na saúde humana e alteração ambiental, a previsão normativa da dispersão de agentes químicos no combate ao *Aedes Egypti* por aeronave ofenderia o princípio da precaução se analisada apenas o processo de criação da medida. Pois o legislador não desenvolveu estudos prévios à inserção no ordenamento que assegurassem a eficácia do método e a ausência ou mitigação dos seus impactos. Portanto, fica evidente a imprescindibilidade de fortalecer tanto a interdisciplinaridade quanto a gestão de prevenção durante os processos decisórios, para que sejam transparentes e confiáveis, na mesma proporção que exige a promoção da qualidade de vida da população.

No mundo globalizado, onde doenças virais produzem cada vez mais impactos, é necessário evitar que métodos sejam considerados lícitos sem prévia consulta da comunidade científica, pois qual o sentido em criar leis que não serão utilizadas no momento necessário pois correm o risco de serem consideradas de baixa eficácia, e até mesmo contrárias a ciência. De modo que, trabalhos legislativos sem fundamentos técnicos correm o risco de serem poucos efetivos na prática, o que resulta em anos se passando e os problemas continuando sem solução, como é o caso das doenças causadas pelo *Aedes Egypti*.



A AGRICULTURA URBANA E A ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL: O CASO DE BELO HORIZONTE

URBAN AGRICULTURE AND THE PERFORMANCE OF CIVIL SOCIETY: THE CASE
OF BELO HORIZONTE

Vinícius Papatella Padovani⁶⁷⁸
Daniel Gaio⁶⁷⁹

RESUMO: Belo Horizonte é um ótimo exemplo para se discutir como movimentos sociais e comunidades da região metropolitana vêm demonstrando como a agricultura, associada à agroecologia, pode promover qualidade de vida, sustentabilidade, alimentação saudável, novas formas de se relacionar e de construir espaços urbanos de forma participativa, juntando saber popular com política pública. São ricas e variadas as iniciativas da sociedade civil de agricultura urbana em Belo Horizonte, incluindo-se as hortas comunitárias em ocupações coletivas; fazendas urbanas com alta tecnologia; negociação com proprietários para implementação de hortas por coletivos de agricultores. Tem-se como objetivo demonstrar que a vitalidade destas experiências comprovam que o processo de urbanização não se resume às atividades construtivas, já que a agricultura urbana é apta a funcionalizar a propriedade urbana por meio da produção de alimentos saudáveis, além de gerar renda. O método empregado na pesquisa é o Estudo de Caso com suporte em consulta bibliográfica.

Palavras-chave: agricultura urbana; sustentabilidade; planejamento urbano; função social da propriedade; Belo Horizonte.

ABSTRACT: Belo Horizonte is a great example to discuss how social movements and communities in the metropolitan region have been demonstrating how agriculture, associated with agroecology, can promote quality of life, income generation, healthy eating, new ways of relating and building urban spaces in a participatory way, joining popular knowledge with public policy. Civil society initiatives for urban agriculture in Belo Horizonte are rich and varied, including community gardens in collective occupations; urban farms with high technology; negotiation with landowners to implement gardens by farmers' groups. The objective is to demonstrate that the vitality of these experiences proves that the urbanization process is not limited to constructive activities, since urban agriculture is able to functionalize urban property through the production of healthy food, in addition to generating income. The method used in the research is the Case Study supported by bibliographic consultation.

Keywords: urban agriculture; sustainability; urban planning; social function of property; Belo Horizonte.

⁶⁷⁸ Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito/UFMG. Advogado. Membro do GESTA/UFMG. Email: sapcipo@gmail.com

⁶⁷⁹ Professor de Direito Urbanístico e Ambiental/UFMG. Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE. Email: danielgaio72@yahoo.com.br

1. Introdução

Cabe inicialmente explicitar que é ampla a conceituação de agricultura urbana, incluindo: a de subsistência, a orgânica, a industrial, além das “fazendas-fábricas”. Ou seja, abrange um espectro que inclui as hortas comunitárias e as práticas orgânicas de cultivo, mas também os cultivos verticais altamente intensivos e agrupamentos (clusters) do setor agroalimentar ou ‘agroparques’, que podem ser chamados de “fazendas-fábricas urbanas”⁶⁸⁰.

Frente a esta multifuncionalidade da agricultura urbana trazida por esta definição, cumpre esclarecer que em discussões recentes na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) existe mais adesão à expressão “prática agrícolas” ou “agriculturas na região metropolitana”. Isso tem permitindo ampliar os interlocutores, estabelecer um campo convergente de reflexão e de possibilidades de articulação em torno de uma agenda política comum. Observa-se ainda um estranhamento e alguma resistência ao uso da expressão “agricultura urbana” porque tal adjetivo excluiria um conjunto significativo de sujeitos e práticas normalmente associados ao rural e às ruralidades. Em alguns casos, curiosamente, a expressão agricultura metropolitana tem mais aceitação como uma pauta possível para fomentar alianças e ações coletivas entre esses sujeitos e territórios⁶⁸¹.

Importante ainda demarcar a principal diferença entre o cultivo orgânico e o agroecológico. Ambos não usam agroquímicos. Mas a agroecologia incorpora as dimensões sociais e políticas em perspectiva crítica. As grandes monoculturas orgânicas que se espalham por países como EUA, Índia e Brasil expõem a contradição de associar o orgânico e a indústria na mesma lógica de produção capitalista de larga escala, para o qual o movimento orgânico nasceu, na década de 1960, como alternativo e o condenou⁶⁸².

As práticas agrícolas urbanas (agroecológicas ou não) crescem no país, mas são poucos os dados sistematizados, confiáveis e de boa qualidade para Belo Horizonte⁶⁸³. Além disso, pequena parcela da população tem o hábito de consumir esses alimentos. É como explica Cristiana Guimarães Alves, integrante da Articulação Metropolitana de Agricultura Urbana da Região Metropolitana de Belo Horizonte (AMAU), iniciativa concebida em 2004 como um espaço espontâneo e permanente de encontro, diálogo e auto-organização dos grupos envolvidos com o plantio na RMBH:

⁶⁸⁰ Cf. SCHMUTZ, Ulrich. Agricultura Urbana ou Agroecologia Urbana?. Revista de Agricultura Urbana, nº 33, p. 10-11, nov. 2017, p. 10. Disponível em: <https://ruaf.org/assets/2019/11/rau33_completo.pdf>. Acesso em: 29 maio 2021.

⁶⁸¹ Cf. ALMEIDA, Daniela. Isto e aquilo: agriculturas e produção do espaço na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais – Departamento de Geografia, 2016, p. 120.

⁶⁸² Cf. NAGIB, Gustavo. Agricultura urbana como ativismo na cidade de São Paulo. São Paulo: Annablume, 2018, p. 76.

⁶⁸³ Cf. COUTINHO, Maura Neves. Agricultura urbana: práticas populares e sua inserção em políticas públicas. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais – Departamento de Geografia, 2010, p. 79; e ALMEIDA, Daniela. Isto e aquilo: agriculturas e produção do espaço na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais – Departamento de Geografia, 2016, p. 62.

Ver também o compêndio de informações atualizadas sobre as agriculturas dos municípios da RMBH. Cf. AUÊ! - Grupo de Estudos em Agricultura Urbana. Agroecologia e agricultura urbana nas eleições da RMBH. Disponível em: <<https://aueufmg.wordpress.com/2020/11/11/agroecologia-e-agricultura-urbanas-eleicoes-da-rmbh/>>. Acesso em: 12 nov. 2020.

O que falta é acesso à informação de que há produtores agroecológicos que comercializam a preço acessível. (...) Para mudar a história precisamos falar para o público onde é possível comprar tais produtos, incentivar o cultivo em pequenos espaços e insistir na capacitação dos produtores. (...) Contabilizamos quase 14 anos de AMAU, acompanhando em média 25 núcleos de agricultura em BH e na região metropolitana⁶⁸⁴.

Na capital e demais municípios metropolitanos, são diversas agriculturas e inúmeros os exemplos de uso agrícola do solo, que vão desde grandes propriedades baseadas na monocultura com larga utilização de defensivos agrícolas à produção agroecológica em ocupações rurais e urbanas, passando pela agricultura familiar em minifúndios e pela produção de hortaliças e plantas medicinais em lajes, telhados, quintais e apartamentos⁶⁸⁵. Tanto nas zonas urbanas como rurais da RMBH, há mais destaque, na paisagem, a presença de hortas comerciais, sítios, chácaras, empresas, fazendas, viveiros, currais e granjas de criação animal⁶⁸⁶. Podem ainda incluir práticas domiciliares e comunitárias, produção semicomercial, beira de estradas, cooperativas, produtores de culturas especiais para restaurantes caros e com contratos de fornecimento para supermercados, alguns empreendimentos de maior escala são até voltados para o mercado externo. As agriculturas na RMBH têm também reconhecida importância para o resgate e cultivo de sementes de hortaliças e legumes⁶⁸⁷.

2. Aspectos gerais da agricultura urbana em Belo Horizonte

Os levantamentos bibliográficos e consultas a documentos diversos vão ao encontro de outros estudos que revelam dois grupos das práticas de cultivo em Belo Horizonte: aquelas que ocorrem nos lugares, fazendo uso de recursos locais próprios, e outra pensada pelas políticas públicas governamentais (p. ex., o Centro de Vivência Agroecológica e o Programa Global Cidades Cultivando para o Futuro)⁶⁸⁸. Neste segundo caso, é importante lembrar que isso se dá via Plano de Governo que, de 4 em 4 anos lê o documento aprovado por lei para então fazer o seu orçamento, sendo antes submetido para discussão, aprovação e, desse modo, ser executado, com todas as limitações conhecidas quanto da eficácia social das políticas públicas no Brasil. Não é

⁶⁸⁴ Cf. VALENTE, Laura. A alternativa aos agrotóxicos: 13 opções para comprar orgânicos e agroecológicos em BH. In: *Jornal Estado de Minas*, 21 jan. 2008. Disponível em: <<https://www.cedefes.org.br/a-alternativa-aos-agrotoxicos-13-opcoes-para-comprar-organicos-e-agroecologicos-em-bh/>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

⁶⁸⁵ Cf. ALMEIDA, Daniela Adil Oliveira de; EUCLYDES, Ana Carolina Pinheiro. *Metrópole em transição: planejamento metropolitano e agroecologia na construção de uma agenda comum para as agriculturas da RMBH*. In: SANTOS, Diego Pessoa et al. (Org.). *Pensar metropolitano: 10 anos de implantação da agência RMBH*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Agência de Desenvolvimento da RMBH, 2019, p. 97-113, p. 98.

⁶⁸⁶ Cf. ALMEIDA, Daniela. *Isto e aquilo: agriculturas e produção do espaço na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais – Departamento de Geografia, 2016, p. 48.

⁶⁸⁷ Entre 2012 e 2013, foi conquistado aporte financeiro junto a Cáritas Brasileira, no âmbito do Fundo Nacional de Solidariedade, para execução do Projeto Sementes da AMAU. Além da aquisição de insumos, equipamentos, assessoria técnica agroecológica, realização de uma Feira da Agrobiodiversidade, oficinas, da viabilização de estratégias de comercialização das sementes de alface, mostarda, cenoura, coentro, linhaça, sala e tomate, parte da produção foi doada para favorecer a formação de uma rede regional de trocas de sementes.

⁶⁸⁸ Cf. COUTINHO, Maura Neves. *Agricultura urbana: práticas populares e sua inserção em políticas públicas*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais – Departamento de Geografia, 2010, p. 82.

um processo simples. Até porque isso funciona num quadro muito enxuto de verba e pessoal distribuído pelas 9 regionais da cidade.

Belo Horizonte ainda abriga em suas ruas e passeios, mais de 465 mil árvores, segundo o Inventário da Arborização da prefeitura, que começou em outubro de 2011. Desse total, estima-se que 25% são frutíferas próprias para o consumo humano. Lembrando que nesta conta não entram as existentes nos 74 parques do município, nem dos quintais, onde os pomares e hortas são mais frequentes. As espécies mais comuns em ordem de quantidade, são goiabeira, mangueira, limoeiro, pitangueira, romãzeira, amoreira, acerola, ameixeira, abacateiro e coqueiro⁶⁸⁹.

Cabe lembrar que Belo Horizonte instituiu em 2011, por meio da Lei 10.255, a Política Municipal de Apoio à Agricultura Urbana – Prefeitura de Belo Horizonte (PBH). Entre os instrumentos trazidos pelo artigo 6º, tem-se o crédito, o fomento, a compensação ambiental e o seguro agrícola; a educação e a capacitação; a pesquisa e a assistência técnica; bem como um sistema de controle de qualidade da produção e do beneficiamento. Mas é desde na década de 1990 que este município traça iniciativas no campo alimentar e nutricional, o que fez da cidade sede de muitos projetos nacional e internacional de agricultura urbana.

Atualmente, a pasta de segurança alimentar e nutricional e da agricultura urbana na PBH tem em seus quadros pessoas que vieram do terceiro setor e que sempre trabalharam com pouco recurso fazendo projetos importantíssimos de amplo alcance, quando no âmbito civil. Mas não basta que essas pessoas (que são capazes de fazer muito com pouco recurso) estejam agora nesses locais estratégicos da engrenagem institucional. A mudança de todo governo traz a insegurança da continuidade de servidores e políticas públicas importantes para essas duas agendas.

Há ainda por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (PBH) apoio a iniciativas de agricultura urbana, as quais devem cumprir os seguintes procedimentos: ter algum tipo de articulação na comunidade (pode ser um grupo que não precisa ser formalizado, mas organizado), sendo que o coletivo deve fazer a identificação de uma área pública e com potencial para ser cultivada. Os integrantes devem procurar a regional responsável, que fará uma primeira avaliação (territorial) da área e do nível de articulação da comunidade, e em havendo a aprovação inicial será feito o encaminhamento de um protocolo interno para a Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional e para a Gerência de Fomento a Agricultura Familiar e Urbana, que fará a avaliação de viabilidade técnica e da articulação para a produção, com início de um processo de formação.

De certa forma, esses procedimentos estão em conformidade àqueles estabelecidos no art. 9º da Lei 10.255/2011, e até funcionam, mas é preciso pontuar que muitas iniciativas de agricultura urbana na cidade são feitas por particulares e grupos que até percorrem os caminhos institucionais para iniciar ou tentar consolidar suas iniciativas de plantio, comercialização e consumo, mas sempre esbarram na estrutura rígida que requer prazos, protocolo de documentos para análise, publicação de editais, previsão orçamentária e vontade política, para citar algumas variáveis, sem esgotá-las.

É dizer que a iniciativa pública não apoia quem não se enquadre nas diretrizes dela. E entrar nela é ingressar no embate político que no limite, tem preponderado sobre

⁶⁸⁹ Cf. WERNECK, Gustavo. Árvores frutíferas chamam a atenção em ruas e avenidas de Belo Horizonte. In: Jornal Estado de Minas, 22 abr. 2015. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2015/04/22/interna_gerais,639852/arvores-frutiferas-chamam-a-atencao-em-ruas-e-avenidas-de-bh.shtml>. Acesso em: 15 out. 2020.

a boa técnica e os interesse da coletividade. É um rito que desgasta, embora seja preciso preenchê-lo e percorrê-lo. Mesmo que a relação negocial e comercial entre privados, nesta arena, se mostre mais célere e efetiva. Porém, com seus alcances e limites próprios e que trazem outros desafios.

Para a produção, a PBH oferece apoio para a implementação da horta, cercamento da área e oferta de insumos (mudas, adubos e ferramentas), informam os técnicos. As ações são dentro dos princípios da agroecologia, excluindo qualquer uso de produtos químicos e agrotóxicos, visando à produção de alimentos saudáveis e sustentáveis, agindo também para a recuperação do meio ambiente. A gestão da Política Municipal de Agricultura Urbana ainda deverá dar conta de estabelecer parcerias com entidades públicas e privadas, a fim de potencializar as suas ações, estimular a utilização de espaços e equipamentos públicos destinados à comercialização dos produtos da agricultura urbana, tais como feiras livres, exposições, mercados distritais e o Programa Abastecer; promover formas e instrumentos de agregação de valor aos produtos bem como promover a defesa sanitária animal e vegetal (art. 9º, Lei 10.255/2011).

3. Registros preliminares da agricultura urbana em Belo Horizonte

Em 2013, foi realizado um levantamento noticiado pela imprensa que mostrava que a RMBH tinha 2.056 hortas urbanas naquele ano, sendo que apenas quatro cidades não possuíam agricultores com Declaração de Aptidão (DAP) ao Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar⁶⁹⁰.

Em se tratando de Belo Horizonte, mesmo que toda a sua área seja considerada urbana pelo zoneamento do Plano Diretor de Belo Horizonte (1996), no município existem diversas práticas agrícolas nos quintais e hortas comunitárias, nas vilas e favelas, nas ocupações urbanas, nos terreiros e em alguns programas e projetos como os Centros de Convivência Agroecológicas e os Centros de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana. No entanto suas ações são pouco conhecidas pela população em geral, além de ainda não dialogarem, intersetorialmente com a política urbanística, e de não serem consideradas como políticas prioritárias. Apesar disso, em cada uma das regiões onde se encontram os Centros de Vivência Agroecológica, também existem dezenas de hortas comunitárias e outras iniciativas espontâneas de ocupação do espaço público e também de uso coletivo de espaços privados que fazem de Belo Horizonte um ótimo exemplo para se discutir como a agricultura urbana pode transformar a cidade.

Mais recentemente, Belo Horizonte tornou-se um centro articulador que também favorece a divulgação e a multiplicação das experiências e dos produtos da agricultura urbana. São grupos sociais que não ficam parados, esperando avanços institucionais dos programas públicos, nem investimentos e ampliada participação institucional. Eles tecem redes e territorializam lugares produtivos. São muitas vezes identificados como coletivos, isto é, enquanto formas de mobilização da sociedade civil regidas pelos princípios da horizontalidade, não institucionalidade, temporalidade e auto-organização⁶⁹¹.

⁶⁹⁰ Cf. DOTTA, Rafaella. Horta urbana é sucesso em Belo Horizonte (MG). In: *Jornal Brasil de Fato – Minas Gerais*, 28 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.brasildefatomm.com.br/2018/03/28/horta-urbana-e-sucesso-em-belo-horizonte-mg>>. Acesso em: 12 nov. 2019.

⁶⁹¹ Cf. ORNELAS, Gabriel Mattos. Ocupar, plantar, cuidar: agricultura urbana agroecológica da RMBH. In: *43º Encontro Anual da Anpocs*, 2019, p. 01-21, p. 12. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/43-encontro-anual-da-anpocs/spg-6/spg21->

Não existe um levantamento atualizado de iniciativas de agricultura urbana em Belo Horizonte⁶⁹². O que se tem são ações pontuais de identificação, pesquisas e estudos de caso, de plataformas online de mapeamentos colaborativos que foram experimentadas pelas organizações como AMAU, pela Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas (REDE) e pelo AUÊ! - Grupo de Estudos em Agricultura Urbana. Contudo, esse conjunto tem servido mais como registros congelados no tempo, algo que indica indistintamente iniciativas que já não existem mais. Mesmo por isso, não perdem seu valor e utilidade.

Uma delas, é o da Horta Frutos da União, que foi criada em 2011 em terreno da Igreja Santa Rita de Cássia, no bairro Ribeiro de Abreu, e não existe mais. Outro exemplo, no mesmo bairro, é da Nossa Horta, que ficava nas dependências da Escola Estadual Bolívar Tinoco Mineiro e teve sua suspensão solicitada pela Secretaria de Estado de Educação. À época, a diretora da escola se disse a favor da horta, mas, pontuou que por ser responsável por mais de 1.500 alunos, não podia permitir que pessoas estranhas circulassem dentro da escola para comercializar os produtos. Apesar de todas as dificuldades, o coletivo de agricultores e agricultoras urbanas e periurbanas da RMBH (AMAU) desde 2005, já congregou mais de 130 grupos familiares e comunitários dos mais diversos perfis, produzindo em quintais, em espaços públicos, para consumo e ou comercialização, com beneficiamento da produção, em assentamentos de reforma agrária, além de associações, formação/capacitação e organização da produção, além dos grupos de pesquisa⁶⁹³.

A fim de compreender as iniciativas de comercialização de alimentos orgânicos na capital mineira, em junho de 2013, um grupo de alunos das Ciências Socioambientais, realizou pesquisa intitulada Sustentabilidades e dinâmicas urbanas associadas a iniciativas de comercialização de alimentos orgânicos em Belo Horizonte⁶⁹⁴. Verificou-se a existência de dois programas de feiras orgânicas no município: um organizado pelo poder público municipal, e outro por uma rede que articula movimentos sociais, agricultores e agricultoras em torno da economia popular solidária, da agroecologia, permacultura e outras tantas bandeiras.

4. Parcerias institucionais em Belo Horizonte

4.1 Feiras públicas

A Prefeitura de Belo Horizonte organiza feiras de orgânicos e que acontecem, a bem-dizer, todos os dias da semana em distintos locais da cidade a partir dos programas Abastecer e Direto da Roça. No âmbito das feiras organizadas pelos movimentos da agroecologia e da agricultura urbana, a Rede Terra Viva é bastante conhecida tendo sido

6/11969-ocupar-plantar-cuidar-agricultura-urbana-agroecologica-da-regiao-metropolitana-de-belo-horizonte/file>. Acesso em: 17 abr. 2020.

⁶⁹² Cf. COUTINHO, Maura Neves. Agricultura urbana: práticas populares e sua inserção em políticas públicas. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais – Departamento de Geografia, 2010, p. 79; e ALMEIDA, Daniela. Isto e aquilo: agriculturas e produção do espaço na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais – Departamento de Geografia, 2016, p. 62.

⁶⁹³ Cf. SANTADREU, Alain; LOVO, Ivana Cristina. Panorama da agricultura urbana e periurbana no Brasil e diretrizes políticas para sua promoção: identificação e caracterização de iniciativas de AUP em regiões metropolitanas brasileiras. Belo Horizonte, jun. 2007, p. 50. Disponível em: <https://www.agriculturaurbana.org.br/textos/panorama_AUP.pdf>. Acesso em: 29 maio 2021.

⁶⁹⁴ Estudo apresentado como trabalho final da disciplina “Urbanização e Dinâmicas Urbanas”, no 5º período da Graduação em Ciências Socioambientais da UFMG, em 2013.

uma das primeiras da cidade. Trata-se de uma associação que agrega pequenos produtores agroecológicos em duas feiras semanais. Trabalha com a média de 40 empreendimentos administrados por cerca de 100 famílias, a maior parte instalada na RMBH⁶⁹⁵. Ao longo da sua existência foram ou são ofertados produtos agroecológicos como verduras, legumes, frutas, grãos, pomadas, chás, queijos e tantos outros, os quais sabe-se a procedência e é possível rastrear a sua origem. O que não é ofertado nesses circuitos são alimentos ultraprocessados. Um outro grupo que desenvolve um trabalho importante é o grupo Causa. Está organizado em torno de um conjunto específico de ações pautadas em conceitos como agricultura urbana, segurança alimentar e nutricional, economia popular solidária, agroecologia, medicina popular e autogestão. Por meio de práticas solidárias e de comércio justo, fazem a comercialização de produtos naturais em feira urbana, desenvolve cultivo vegetal em quintais e áreas comunitárias, beneficiamento de alimentos na forma de pães, bolos, patês, geleias e sucos⁶⁹⁶. No limite, ao visitar esses espaços percebe-se que o inimigo não é a urbanização em si, mas como e quando ela é feita.

4.2 O incentivos fiscais para a agricultura urbana

Uma outra iniciativa de plantio de alimentos saudáveis na cidade de Belo Horizonte está localizada na Rua Lua, no bairro Belvedere, em região nobre da cidade. A chamada Horta da Cidade ocorre em local cedido pelo proprietário a um terceiro que fica responsável pelo cultivo mediante pagamento do IPTU. Cada produto é vendido por R\$ 3,00, somente para os associados que colaboram com R\$ 30,00 mensais. As mudas são livres para ampla comercialização. O local também conforma uma rede de produtores e consumidores que através da internet, organiza grupos de compra de seus produtos e de produtos de parceiros localizados na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Assim como no caso anterior, neste último aparece a figura do IPTU enquanto variável do processo de uso agrícola do solo urbano entre particulares. Uma das primeiras medidas tomadas pelo então prefeito Patrus Ananias, em janeiro de 1993, foi a sanção da Lei Municipal 6.314 que instituiu a Reserva Particular Ecológica, por destinação do proprietário que desejar preservar o ciclo biológico da fauna ou da flora nativas, por um período nunca inferior a 20 anos, aberta ou não ao público. Entre as possibilidades de utilização são citadas expressamente a formação e manutenção de pomar e/ou horta comunitários (art. 4º III, Lei 6.314/1993). Nestes casos, o poder executivo municipal pode conceder isenção total ou parcial do IPTU, bastando além do requerimento pelo proprietário, a comprovação da averbação do Cartório de Registro de Imóveis competente:

Art. 11 § 1º - A isenção parcial implicará a redução do IPTU na mesma proporção entre a área da reserva e a área total do imóvel no qual a reserva está inserida.

§ 2º A isenção fiscal concedida nos termos deste artigo cessará automaticamente ao término do prazo de vigência do Termo de Compromisso

⁶⁹⁵ Cf. VALENTE, Laura. A alternativa aos agrotóxicos: 13 opções para comprar orgânicos e agroecológicos em BH. In: *Jornal Estado de Minas*, 21 jan. 2008. Disponível em: <<https://www.cedefes.org.br/a-alternativa-aos-agrotoxicos-13-opcoes-para-comprar-organicos-e-agroecologicos-em-bh/>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

⁶⁹⁶ Cf. SANTADREU, Alain; LOVO, Ivana Cristina. Panorama da agricultura urbana e periurbana no Brasil e diretrizes políticas para sua promoção: identificação e caracterização de iniciativas de AUP em regiões metropolitanas brasileiras. Belo Horizonte, jun. 2007, p. 49. Disponível em: <https://www.agriculturaurbana.org.br/textos/panorama_AUP.pdf>. Acesso em: 29 maio 2021.

relativo à instituição da Reserva Particular Ecológica, ou na data de seu cancelamento.

§ 3º A concessão da isenção total ou parcial, nos termos deste artigo, dependerá de parecer prévio favorável do COMAM, aprovado por, no mínimo, 2/3 (dois terços) de seus membros (art.11, Lei Municipal 6.314/1993).

Até setembro de 2018, conforme informado pela imprensa, a cidade contava com onze Reservas Particulares Ecológicas, muitos de titularidade de empresas, computando um total de quase 300.000m². No texto da lei não são apontadas especificações de área mínima para se enquadrar.

5. Iniciativas recentes de agricultura urbana pela sociedade civil

Também são identificados grupos organizados que atuam com agricultura urbana na capital e também espaços de feiras e comercialização desses produtos. Em todos os casos, não se tem pretensão quantitativa de esgotar a identificação das experiências. O que se encontra a seguir são chamadas rápidas para iniciativas que contenham elementos de interesse para esta pesquisa.

5.1 A agricultura urbana nas ocupações

Segundo informações que circulam entre os movimentos urbanos, Belo Horizonte tem mais de 100 mil pessoas morando em ocupações. Boa parte delas com acesso precário a água (apenas as Ocupações Dandara, Eliana Silva, Carolina Maria de Jesus, Camilo Torres e Irmã Doroti têm acesso um pouco mais regular a esse bem vital). As Ocupações Vitória, junto com as Ocupações Rose Leão e Esperança, conformam as Ocupações da Izidora na região norte da capital (divisa com o município de Santa Luzia) e que está entre os sete conflitos de terra mais graves do mundo. O caso foi escolhido para compor o tribunal internacional de despejos⁶⁹⁷.

A Ocupação Vitória surgiu entre maio e junho de 2013, e atualmente residem no local cerca de 30 mil pessoas. Os moradores começaram com as práticas agroecológicas a partir de uma ordem de despejo que gerou ainda mais movimentações nas articulações envolvidas no apoio a luta. Nessa ocupação, cita-se a Horta Comunitária Esperança e a Horta Familiar do Vitória. Desde 2014, as Brigadas Populares e a AMAU, junto aos moradores e moradoras, buscam fortalecer iniciativas de produção agroecológica por meio da realização de oficinas e mutirões e do resgate dos saberes tradicionais da agricultura. Atualmente, junto a outros parceiros (como REDE, AUÊ e PBH), seguem ações para o desenvolvimento e fortalecimento da agroecologia em toda a região da Izidora.

No começo eu fiquei com um pé atrás, não acreditava que dava para plantar sem veneno. Lá no Norte de Minas, de onde eu venho, a gente mexia com horta também, mas tudo com adubo químico. Fui vendo que ia brotando e fui gostando. Aí parei de usar produto químico. Barateou muito o custo. E o sabor da verdura também melhorou, o cheiro... Só de andar na horta você já sente⁶⁹⁸.

⁶⁹⁷ Cf. GALERA, Izabella; FONSECA, Helena D'Agosto Miguel. Outras formas de (re) existência: direito à cidade e agroecologia a partir da produção do espaço nas ocupações urbanas. In: XVIII ENANPUR, 2019, p. 01-21, p. 08. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=881>>. Acesso em: 03 mar. 2020.

⁶⁹⁸ Cf. MARTINS, Mariana. Plantando Água. Chico – Revista do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, nº 7, p. 44-47, jul. 2020. p. 46.

Embora o processo de regularização fundiária da Izidora esteja em curso, sabe-se que no âmbito das lutas sociais as conquistas nunca são permanentes e suficientes. E vale lembrar que a comida é parte da identidade, e abrir mão de certas variedades causa sérios impactos sobre a *soberania* alimentar⁶⁹⁹. E que a questão do acesso à água, esgoto, luz, asfalto, escolas e postos de saúde permanecem como objetos de luta diária por essas populações e grupos que prestam apoio e assessoria às ocupações urbanas.

O que se quer deixar registrado com este caso é que o conflito do Izidora que materializa a agroecologia, não tem a cidade como palco de outras reivindicações como aumento de salário ou melhores condições de trabalho ou tributação. Pelo contrário, a luta é pela terra urbana e mostra o empoderamento da população local em torno de uma prática política, afetiva e de afirmação da permanência no território⁷⁰⁰.

5.2 A opção das fazendas urbanas

Na região central da cidade, próximo da área hospitalar, foi instalada, em maio de 2017, o empreendimento denominado *Be Green*, ocupando uma área de 2.700 m² no Shopping Boulevard, na Avenida dos Andradas. A tecnologia utilizada é da aquaponia, um sistema de produção que alia o cultivo de hortaliças à criação de peixes em uma edificação de uso comercial onde trabalham e circulam milhares de pessoas por dia. Com a ajuda de um tanque de tilápias encarregadas de nutrir a água, a fazenda urbana produz em média 40 mil pés de hortaliças e 2 mil potinhos de brotos por mês, incluindo alface, espinafre, rúcula, agrião, beterraba, ervas e temperos como salsinha, cebolinha, coentro, manjerição, tomilho, sálvia, dentre outros, conforme noticiado pela imprensa⁷⁰¹. O plantio é feito dentro de estufas que ocupam aproximadamente 1.500 m² da área total do local e se consegue ter controle sobre variantes que poderiam por ventura prejudicar a produção. Por estar localizada em um grande equipamento comercial, atrai alto número de pessoas e exerce um potencial transformador da cultura alimentar para um certo público-alvo que, geralmente, não tem vivência de insegurança alimentar.

Um exemplo que precisa ser citado a reboque da *Be Green*, é a startup americana Plenty Ink, criada em 2013. Segundo se apresenta na internet, a empresa quer construir uma fazenda vertical em cada cidade acima de 1 milhão de habitantes, para produzir verduras, legumes e frutas em torres climatizadas e com alta tecnologia, onde a luz solar é substituída por painéis de led. No final de 2015, em São Paulo, foi inaugurada a Fazenda Urbana Pink Farms. Localizada na Vila Leopoldina, a poucos metros da Marginal Tietê. Lá são cultivados alimentos como alho-poró, mostarda, rúcula, acelga,

⁶⁹⁹ O discurso da segurança alimentar é importante, mas no limite é mais útil à indústria. Deve-se compreender pelas vias da Soberania Alimentar, como sendo o direito dos povos a definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, que garantam o direito à alimentação de toda a população, com a base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses de produção, de comercialização e de gestão, nos quais as mulheres desempenham papel fundamental.

⁷⁰⁰ Cf. GALERA, Izabella; FONSECA, Helena D'Agosto Miguel. Outras formas de (re) existência: direito à cidade e agroecologia a partir da produção do espaço nas ocupações urbanas. In: XVIII ENANPUR, 2019, p. 01-21, p. 17. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=881>>. Acesso em: 03 mar. 2020.

⁷⁰¹ Cf. VALENTE, Laura. A alternativa aos agrotóxicos: 13 opções para comprar orgânicos e agroecológicos em BH. In: Jornal Estado de Minas, 21 jan. 2008. Disponível em: <<https://www.cedefes.org.br/a-alternativa-aos-agrotoxicos-13-opcoes-para-comprar-organicos-e-agroecologicos-em-bh/>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

espinafre, em ambiente controlado. Para 2020, pretendiam incluir tomate-cereja e morango. O investimento mundo afora em Fazendas Verticais chega à casa das centenas de milhões de dólares, como nos casos da *AeroFarms*, da alemã *InFarm* e das americanas *Plenty e Bowery Farms*.

Este caso é trazido aqui também como forma de perceber destinações possíveis para muitos imóveis na cidade de Belo Horizonte que estão com placas de vende-se ou aluga-se galpões, andares corridos, edificações onde caberiam uso parcial para cultivo (como nos terraços e amplos espaços abertos com boa luminosidade). Isso não é pouco, dado que, este ramo de negócios tem sido impulsionado com investimentos milionários em grandes cidades do mundo. Naturalmente, qualquer intenção de implantar empreendimentos como este na cidade, deve passar pelo regular licenciamento urbanístico e ambiental, e sujeitar-se às regras sanitárias de controle e fiscalização.

5.3 Outras iniciativas da sociedade civil em Belo Horizonte

Na região do Barreiro existem ao menos sete Hortas Comunitárias: Jardim Produtivo, Vila Pinho, Jardim Liberdade, Tirol Altivo, dos Residenciais Jardim Castanheiras e Águas Claras, e a Horta Comunitária do Bairro Milionários e Adjacências, que no seu conjunto, envolve centenas de pessoas. O Jardim Produtivo é um dos poucos exemplos de horta comunitária em Belo Horizonte, junto com a vizinha Vila Pinho, a contar com apoio da prefeitura nas despesas de água, luz e alguns insumos e fornece assistência técnica através da Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional.

Relativamente próximo ao Shopping Boulevard, na região centro-sul da cidade, tem-se algumas iniciativas de agricultura urbana no Aglomerado da Serra, a maior favela do Estado de Minas Gerais. Na Vila Nossa Senhora de Fátima está localizada uma comunidade rastafári que trabalha com Agroecologia e Permacultura. O coletivo Roots Ativa — a partir do Projeto Vida Composta — desenvolve várias atividades de preservação ambiental, geração de renda para jovens e agricultura na comunidade, gestão comunitária de resíduos por meio de minhocários e compostagem para produção de adubos e insumos agrícolas naturais; viveiro de mudas e hortas.

A produção de alimentos serve para sustentar a comunidade e o excedente é vendido nas Feiras e por encomenda. Entre os produtos cita-se mudas de manjerição e peixinho-da-horta, além de adubo orgânico como forma de incentivar o público a plantar em casa. Esse coletivo também utiliza de saneamento ecológico e círculo de bananeiras para o tratamento dos efluentes da vizinhança próxima, banheiro seco, construções a partir da reciclagem e reutilização de materiais entre outras⁷⁰².

Em outra área do Aglomerado da Serra, a Horta da Associação de Moradores da Vila do Cafezal remonta os anos 2005, quando da atuação do movimento Brigadas Populares. Em 2009, membros da comunidade também criaram o Grupo de Plantas Medicinais Santana, que dentre outras coisas, produz pomada composta, sabonete medicinal, xarope e plantas secas para chá. À época, essa iniciativa contava com apoio do Grupo Aroeira que chegou a realizar cursos, oficinas e eventos acadêmicos. Tal como em outras experiências de agricultura urbana, são muitas as dificuldades de manutenção do espaço da horta em decorrência da baixa arrecadação com a venda da

⁷⁰² Cf. ORNELAS, Gabriel Mattos. Ocupar, plantar, cuidar: agricultura urbana agroecológica da RMBH. In: 43º Encontro Anual da Anpocs, 2019, p. 01-21, p. 13. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/43-encontro-anual-da-anpocs/spg-6/spg21-6/11969-ocupar-plantar-cuidar-agricultura-urbana-agroecologica-da-regiao-metropolitana-de-belo-horizonte/file>>. Acesso em: 17 abr. 2020.

produção e da falta de interessados em envolver-se, voluntariamente, nos trabalhos que compreende o levantamento de recursos para compra e transporte de matéria-prima⁷⁰³.

Por sua vez, no bairro Ribeiro de Abreu a Horta do Conselho Comunitário Unidos pelo Ribeiro de Abreu (COMUPRA) iniciou, em 2007, um trabalho à frente do movimento “Deixem o Onça beber Água Limpa”, que abrange mais de 10 bairros do Baixo Onça e mais de 50 entidades da sociedade civil, além do Poder Público. Na região, a maioria das práticas de agricultura são espontâneas e individuais, realizadas principalmente no âmbito doméstico. No entanto, quando inseridas em redes locais e dinâmicas comunitárias, tem-se ampliada a capacidade de otimização dos recursos, de convergência de ações e de construção de propostas coletivas para reivindicar direitos e incidir na elaboração de políticas e programas públicos⁷⁰⁴.

Este mesmo estudo indica que durante o ano de 2011, foram acompanhadas 19 experiências de agricultura urbana, sendo 16 em quintais e três grupos produtivos e grande diversidade de espécies cultivadas: 26 espécies de folhosas, principalmente couve, cebolinha, salsa, alface e mostarda; 33 espécies de legumes, com destaque para tomate, chuchu, pimenta, abobrinha e quiabo; 35 espécies de frutas, principalmente mexerica, lima, maracujá, banana e limão; 71 espécies de plantas medicinais; e espécies animais como gabo bovino, galinha, peru, patos, codornas e peixes. Para toda essa região vale a lógica da produção para autoabastecimento. No entanto, há muita doação, trocas e comercialização, nas próprias hortas e quintais, de porta em porta (com carrinho de mão) e por encomenda para o entorno próximo⁷⁰⁵.

Ainda no Ribeiro de Abreu, vale citar a Escola Municipal Professor Paulo Freire. O poder de articulação da sociedade que possibilitou a sua criação em 2001, se tornou marca expressiva no programa político-pedagógico adotado na escola. Ela desenvolve um trabalho na Escola Integrada, programa iniciado em 2006, com Hortas Escolares atuando em parceria com a REDE, desde 2013, por meio de oficinas e mutirões. Em 2017, teve início a implantação de um pomar agroflorestal na escola.

No tradicional bairro de Santa Tereza uma iniciativa recente de horta em lote privado mostra-se um caso interessante considerando o viés da presente pesquisa. Na rua Bom Despacho nº 205, foi criada uma horta que tem atraído o interesse de muita gente da cidade. O que levou a sua criação tem a ver com a demolição da edificação que ali havia para construção de um prédio. Porém, uma família vizinha conseguiu comprar o lote para evitar a construção do prédio.

O bairro Santa Tereza abriga lutas populares históricas e o Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável (INSEA), que há algum tempo vem trabalhando com a noção de Lixo Zero, figura como nova personagem da agricultura urbana na capital. Há

⁷⁰³ Cf. COUTINHO, Maura Neves. Agricultura urbana: práticas populares e sua inserção em políticas públicas. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais – Departamento de Geografia, 2010, p. 138-141

⁷⁰⁴ Cf. PAIXÃO, Lorena Anahi Fernandes da; ALMEIDA, Marcelo Oliveira de. Agricultura urbana no Baixo Onça: cultivando uma região mais produtiva, solidária e sustentável. Revista Agriculturas, vol. 9, nº 02, p. 16-22, set. 2012, p. 17. Disponível em: <<https://aspta.org.br/revista/semendo-agroecologia-nas-cidades/agricultura-urbana-no-baixo-onca-cultivando-uma-regiao-mais-produtiva-solidaria-e-sustentavel/>>. Acesso em: 25 jan. 2020.

⁷⁰⁵ Cf. PAIXÃO, Lorena Anahi Fernandes da; ALMEIDA, Marcelo Oliveira de. Agricultura urbana no Baixo Onça: cultivando uma região mais produtiva, solidária e sustentável. Revista Agriculturas, vol. 9, nº 02, p. 16-22, set. 2012, p. 19-20. Disponível em: <<https://aspta.org.br/revista/semendo-agroecologia-nas-cidades/agricultura-urbana-no-baixo-onca-cultivando-uma-regiao-mais-produtiva-solidaria-e-sustentavel/>>. Acesso em: 25 jan. 2020.

algum tempo, o movimento da agricultura urbana tentava o mercado local para iniciativas de agricultura urbana, agroecologia e comercialização de produtos agroecológicos. Essa rede de movimentos chegou a utilizar o espaço por algum tempo para realização de feiras, espetáculos teatrais e barraquinhas. Até que houve uma licitação para gestão do local, mas o movimento não conseguiu ganhar. Porém, logrou êxito em influenciar que a nova gestão priorize certos aspectos e critérios que são pilares do movimento da Agroecologia e da Economia Popular e Solidária.

Na ocasião de uma reunião da Rede Lixo Zero, em 2019, acerca desse processo licitatório do Mercado de Santa Tereza, a proprietária do lote na rua Bom Despacho fez a proposta para essa rede fazer ali uma horta. Como o IPTU já estava pago, o grupo assumiu essa despesa no ano seguinte bem como outros gastos com consumo de água, energia e outros. Não tem cobrança de aluguel. Recentemente, esse coletivo abriu chamado para formar um grupo de compras. Entre os produtos, são ofertados cogumelos, brotos, granolas, burgeres veganos, castanhas, desodorantes naturais, minhocários domésticos, artigos de jardinagem, além de verduras, legumes e frutas do local e de produtores parceiros da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Este caso é interessante, a Rede Lixo Zero não começou sua atuação pelas hortas, mas, em discussões bem anteriores no âmbito estadual, acerca da gestão de resíduos do estado. Novamente, tem-se a pertinência da afirmação de que a agricultura urbana e a agroecologia servem como um movimento dos movimentos com forte poder de transformação.

Em se tratando de iniciativas espontâneas na cidade, citam-se ainda a do escadão agroecológico do bairro Esplanada e o quintal do Sr. Antônio, no bairro Lagoinha. A ocupação do Escadão enquanto via de passagem de pedestres teve início após um encontro de trocas de mudas e sementes, realizada no bairro, e foi idealizado por um dos egressos do curso de agroecologia da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (PBH). Foram realizados mutirões de limpeza pois o local também era utilizado para descarte de resíduos e restos de construção. Foram feitas intervenções artísticas, plantio de agrofloresta e eventos de valorização da cultura popular como cortejos de maracatu⁷⁰⁶. Este grupo recebeu um prêmio como Iniciativa Inovadora concedido pela 5ª Conferência Municipal de Políticas Urbanas de Belo Horizonte, pois no seu conjunto, promove uma discussão mais ampla sobre políticas públicas.

Já o quintal do Sr. Antônio está localizado na região central da cidade, onde foram criadas três hortas mandalas, em um vazio urbano da Av. Antônio Carlos, a partir de um coletivo composto por moradoras da Lagoinha, estudantes universitários, professoras e profissionais de diversas áreas do conhecimento. Este pesquisador acompanhou, visualmente e à distância a ocupação desse espaço. De fato, a partir de alguns mutirões a mudança na paisagem é notória. O crescimento das plantas acompanhado do manejo adequado mantém as cores, a exuberância das plantas e flores, o que atrai pequenos insetos úteis, produz um microclima dentre outros efeitos positivos para a cidade em termos de serviços ecossistêmicos.

Em 2007, por meio do Orçamento Participativo (OP), a região conhecida como Brejinho foi contemplada para receber um Parque Municipal. Desde então, esse processo não foi concluído, e moradores e voluntários formaram o grupo Transformação

⁷⁰⁶ Cf. ORNELAS, Gabriel Mattos. Ocupar, plantar, cuidar: agricultura urbana agroecológica da RMBH. In: 43º Encontro Anual da Anpocs, 2019, p. 01-21, p. 14. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/43-encontro-anual-da-anpocs/spg-6/spg21-6/11969-ocupar-plantar-cuidar-agricultura-urbana-agroecologica-da-regiao-metropolitana-de-belo-horizonte/file>>. Acesso em: 17 abr. 2020.

Agroecológica do Brejinho e Outras Áreas (T.A.B.O.A) e ocupam a área a partir de práticas agroecológicas. A partir desse caso, chama-se atenção para o fato de ter havido toda uma movimentação do aparato público para aquele OP e por mais de uma década nada avançou. A luta por direitos deve ser constante. E caso as ações legais de exigibilidade, que qualquer cidadão pode tomar, não surtirem efeitos, as ações diretas de ocupação e retomada se tornam legítimas, afinal, qual é o valor tático de se utilizar canais institucionais estatais para se tentar promover certos avanços ou evitar determinados retrocessos?⁷⁰⁷.

5.4 A produção na RMBH e a comercialização em Belo Horizonte

Um outro conjunto compreende as iniciativas que não produzem no solo urbano da capital, mas ali comercializam. Isso é importante pois Belo Horizonte tem pouquíssimos espaços agricultáveis de médio e grande porte, ao contrário do que ocorre na sua região metropolitana que contém muitos municípios com áreas rurais e propriedades produtivas que aplicam as bases agroecológicas, integralmente ou estão em fase de transição do cultivo convencional para o agroecológico.

Estudos anteriores já indicaram que em Belo Horizonte se identificam, ao menos, oito diferentes sistemas de comercialização, entre os que destacam a venda direta na horta, venda para atravessadores, venda ambulante, a compradores institucionais, em cestas entregadas a domicílio, a restaurantes na cidade e restaurantes populares, a serviços de buffet e em feiras⁷⁰⁸. Um projeto muito interessante se forma pela Comunidade que Sustenta a Agricultura (CSA). Trata-se de uma iniciativa que existe em vários locais do mundo. As CSAs permitem um consumo responsável, onde quem compra os alimentos divide os ônus e os bônus da agricultura. Como ônus, entende-se o risco inerente à agricultura. Se uma intempérie reduz a produção, o produtor terá vários coprodutores que irão ajudá-lo a se recuperar, dividindo esses custos. O bônus, é conhecer não apenas a procedência, mas por quem e como o alimento é produzido, além de ter acesso ao que é próprio de cada estação.

Essa lógica é seguida por outros tantos grupos de compras de alimentos orgânicos que se formam na capital e RMBH: Cestas agroecológicas do grupo Tudo Muda; entrega em domicílio do empreendimento Orgânicos do Chico; grupo Pela Horta; produtos da Confraria da Horta localizada no município de Esmeraldas; para citar alguns. Os consumidores que estão apoiando os agricultores neste circuito de cestas, desempenham um papel muito maior do que apenas deixar de ir aos supermercados para comprar alimentos. Em muitos casos, eles pagam adiantado, o que permite que os agricultores cubram parte do custo de produção, dê rotatividade aos investimentos necessários, criando ou reforçando ainda mais os laços de confiança e solidariedade.

6. Considerações finais

Espaços produtivos [nos municípios], nas áreas urbanas ou não, como hortas escolares ou comunitárias, produção de alimentos em vazios urbanos com pomares, lotes vagos aptos a receber plantio temporário de roças, quintais produtivos nos imóveis

⁷⁰⁷ Cf. SOUZA, Marcelo Lopes de Souza. Dos espaços de controle aos territórios dissidentes: escritos de divulgação científica e análise política. Rio de Janeiro: Consequência, 2015, p. 55.

⁷⁰⁸ Cf. SANTADREU, Alain; LOVO, Ivana Cristina. Panorama da agricultura urbana e periurbana no Brasil e diretrizes políticas para sua promoção: identificação e caracterização de iniciativas de AUP em regiões metropolitanas brasileiras. Belo Horizonte, jun. 2007, p. 29. Disponível em: <https://www.agriculturaurbana.org.br/textos/panorama_AUP.pdf>. Acesso em: 29 maio 2021.



particulares, nas lajes de edifícios públicos, espaços comerciais e shoppings centers, e também quintais de Igrejas já foram ou são destaque nas mídias impressa, televisiva e digital da capital mineira. Especialmente chamando atenção para esse modo de uso e ocupação do solo que produz e faz chegar alimentos mais frescos e saudáveis aos consumidores, determina menores custos e relações mais próximas entre os agentes da economia, mudando muitas coisas na cidade para melhor.

Vê-se que Belo Horizonte possui formulações, experiências e engajamentos de diversos coletivos com agricultura urbana, o que demonstra a aceitação e forte demanda por alimentação saudável. Mas ainda que há um longo caminho a ser percorrido, sobretudo porque o protagonismo da sociedade civil necessita de mais políticas públicas que permitam propiciar mais capilaridade e escala.

A legislação vigente prevê que o direito à alimentação (art. 11, Dec. 591/92) e os demais direitos humanos contemplados pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (art. 2º, I, Dec. 591/92) sejam efetivados por todas as unidades federativas de modo progressivo, utilizando-se todos os meios apropriados. Por consequência, e sobretudo em tempos de crise econômica e pandêmica torna-se indispensável que as prefeituras utilizem todas as condições possíveis para multiplicar as hortas — sobretudo em imóveis públicos e com restrições para atividades construtivas —, e garantir a segurança alimentar dos cidadãos.

Patrimônios Culturais e Sustentabilidade





A FRONTEIRA ENTRE PATRIMÔNIO CULTURAL E DIREITO ANIMAL: O CASO DO OFÍCIO DOS CARROCEIROS

THE THRESHOLD BETWEEN CULTURAL HERITAGE AND ANIMAL RIGHTS: THE
CASE OF HORSE-DRAWN CARRIAGE DRIVERS

Anelisa Cardoso Ribeiro⁷⁰⁹
Giselle Ribeiro de Oliveira⁷¹⁰
Karina Cardoso Ribeiro⁷¹¹

RESUMO: Atualmente, existe a pretensão de reconhecimento, salvaguarda e valorização do ofício de carroceiro e carroceira e da carroça como tecnologia de trabalho do carroceiro em Belo Horizonte, ambos como patrimônio imaterial relacionado à cultura da cidade. O assunto é polêmico pois bate de frente com a pretensão de outros grupos, de cunho biocêntrico, no sentido de que sejam concretizados direitos dos animais. O presente artigo aborda esse conflito - que ficou patente com a sanção da Lei Municipal belorizontina 11.285/2021 -, trazendo em retrospectiva as nuances referentes à proteção do patrimônio imaterial. O trabalho expõe a pretensão de patrimonialização da laboração dos carroceiros, e, por outro lado, um histórico sobre a evolução da ética social e da normatividade no sentido da superação do paradigma antropocêntrico, no qual os animais são tratados como coisas a serviço do homem. Após esse levantamento, conclui-se que o conhecimento humano progrediu no sentido de reconhecer que os animais têm consciência e que, portanto, merecem ser tratados com dignidade. A evolução da ética humana e a normatização que dela derivou impedem a perpetuação promovida pela salvaguarda de tradições que importam em maus-tratos contra os animais, como é a atividade profissional dos carroceiros.

Palavras-chave: patrimônio cultural imaterial; direitos dos animais; animais de tração; ofício carroceiro; evolução cultural.

ABSTRACT: There currently exists a claim to the recognition, safeguarding and appreciation of carriage driving and the use of the horse-drawn carriage for work purposes, as part of the intangible cultural heritage of the city of Belo Horizonte. It is controversial as it comes into conflict with the goals of other, biocentric groups that advocate for the consolidation of animal rights. The following article addresses this conflict, one that has become increasingly evident with the approval of the Municipal

⁷⁰⁹ Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG. Especialista em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Promotora de Justiça no Ministério Público do Estado de Minas Gerais. E-mail: anelisacr@mpmg.mp.br

⁷¹⁰ Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG. Especialista em: Direito, Impacto e Recuperação Ambiental pela Universidade Federal de Ouro Preto; Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Escola Superior Dom Helder Câmara; Direito Sanitário pela Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais. Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. E-mail: giselleribeiro@mpmg.mp.br

⁷¹¹ Licenciada em História. Especialista em História e Culturas Políticas pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em História e Civilizações pela Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales /Paris. E-mail: karinacardrib@gmail.com

Law 11.285/2021, prompting reflections on the protection of intangible cultural heritage. The article considers the claim to recognition of the work of carriage drivers as cultural heritage and also presents a historical survey of the evolution of social ethics and norms related to the transformation of the anthropocentric paradigm, which considers animals to be ‘things’ at the service of people. It concludes that human knowledge has progressed towards the recognition of animals have as sentient beings and, as such, deserve to be treated with dignity. The evolution of human ethics and its normative structure prevents the perpetuation which is advocated by the safeguarding of traditions based on the mistreatment of animals, as is the case of horse-drawn carriage drivers.

Keywords: intangible cultural heritage; animal rights; draft animals; profession of carter; cultural evolution.

1. Introdução

Tradição nacional, o vinho faz parte do cotidiano de grande parte dos franceses, tanto que era comum no princípio do século XX as famílias enviarem essa bebida alcoólica na lancheira das crianças para acompanhar suas refeições na cantina das escolas⁷¹². Em outro giro, a escravidão de animais humanos foi praticada oficialmente por milênios, fazendo parte da história das mais diversas nações, e persistiu até a década de 1980 em determinado país da África⁷¹³. O marfim *in natura* é matéria prima de manufatura de objetos de luxo na Europa desde o século XV e também de objetos devocionais esculpidos na Índia, na China, nas Filipinas e nas Américas⁷¹⁴. A ocupação e desenvolvimento inicial do estado de Minas Gerais foram diretamente relacionadas à exploração mineral de ouro que, até o século XVII, ocorria na forma de garimpos em aluviões, e que a partir do século XX passou a contar com a utilização de mercúrio.

Essas narrativas podem parecer aleatórias, mas todos são exemplos de condutas que, em algum momento, eram socialmente aceitas e faziam parte da cultura de diferentes países em diferentes momentos da história. Atualmente existem também outros tantos modos de viver e fazer, praticados ou tolerados pela sociedade, que trazem desconforto a outros grupos sociais e prejuízos ao meio ambiente, e por isso tem sido repensados. É o caso do uso de animais de tração em atividades profissionais: entidades protetoras de animais alegam maus-tratos e escravização no trabalho de carga; já representantes dos carroceiros dizem se tratar de casos isolados e que o trabalho com carroças é uma tradição cultural e familiar, que passa por gerações.

O assunto é polêmico pois se, por um lado, envolve o modo de vida e atividade econômica de um grupo socialmente fragilizado e hipossuficiente, por outro traz à tona a questão do progresso na proteção animal no direito nacional e internacional, que certamente condiciona as condutas humanas.

⁷¹² WEHRUNG, Mathieu. Le vin n’a été interdit dans les cantines scolaires qu’en 1981. In: Le saviez vous. 7 de novembro de 2017. Disponível em: <https://soifdailleurs.com/blog/cantine-b53.html>. Acesso em 28 de abr. 2021.

⁷¹³ MARTINS, Geiza. Qual foi o último país a abolir a escravidão? Disponível em: <https://super.abril.com.br/mundo-estranho/qual-foi-o-ultimo-pais-a-abolir-a-escravidao/>. Acesso em 28 de abr. 2021.

⁷¹⁴ SANTOS, Vanicléia Silva; PAIVA, Eduardo França; GOMES, René Lommez (Organização). O comércio de marfim no mundo Atlântico: circulação e produção (séculos XV a XIX). Belo Horizonte: Clio Gestão Cultural e Editora, 2018.

O presente artigo pretende abordar esse conflito - que ficou ainda mais patente com a sanção da Lei Municipal belorizontina 11.285/2021 -, trazendo em retrospectiva as nuances referentes à proteção do patrimônio imaterial e expondo, além da pretensão de patrimonialização da laboração dos carroceiros, os argumentos de proteção animal, para ao final concluir sobre a possibilidade ou não de proteção do modo de vida ligado à atividade econômica que envolve tração animal. Nesse estudo houve uma abordagem jurídico-teórica, com a técnica de pesquisa exploratória, baseada em levantamento bibliográfico e documental. Adotou-se o método dedutivo.

2. Desenvolvimento

2.1 O patrimônio cultural imaterial nas normas internacionais e nacionais: por que proteger?

O movimento internacional de proteção do patrimônio cultural surge e se desenvolve como resposta a ameaças às heranças de identidade e memória. Inicialmente, o patrimônio imaterial não figurava dentre as preocupações das nações e entes internacionais quanto à proteção de bens culturais, sendo que a necessidade da adoção de mecanismos de salvaguarda foi surgindo na medida em que tais bens se viram ameaçados pelas mudanças sociais.

De fato, as primeiras iniciativas internacionais para a preservação de bens culturais voltavam-se a ações que buscavam a proteção e defesa de determinados bens materiais - especialmente locais e construções significativas - em tempos de guerra. A própria criação da UNESCO - após as duas Grandes Guerras, assentada sobre o pressuposto de que a paz seria alcançada através do conhecimento e respeito à diferença cultural - foi primeiramente voltada ao objetivo de cuidar da conservação e proteção do patrimônio material e recomendar às nações interessadas as convenções internacionais que sejam necessárias para tal fim.

No entanto, nem sempre a história, memória ou ação de todos os grupos sociais encontra-se materializada em objetos inertes, de forma que a patrimonialização da experiência histórica é insuficiente para impedir o rompimento do vínculo e da memória dos povos em relação a seu passado e garantir a proteção à identidade dos grupos formadores da sociedade, bem como a diversidade cultural. Existem práticas, representações, artes, tradições, expressões, conhecimentos e competências que as comunidades reconhecem como parte do seu patrimônio cultural e que não se materializam ou são representáveis exclusivamente pelos objetos, artefatos e espaços sociais a eles associados.

Considerando que tais bens se viram ameaçados pelas mudanças na natureza das relações sociais do homem - especialmente por processos de urbanização, industrialização e penetração tecnológica; atentados perpetrados por conflitos armados, pelas ocupações estrangeiras e pela imposição de valores exógenos; intolerância; profundas transformações ocorridas com a globalização e o fenômeno da homogeneização cultural; inexistência de formas de proteção jurídica aos conhecimentos tradicionais que passaram a ser apropriados pela indústria - verificou-se a necessidade de se buscar formas de se documentar e deixar registrados bens imateriais que compõem a cultura dos povos, promovendo-se a defesa e valorização do patrimônio cultural imaterial.

Neste sentido, paulatinamente foram sendo realizadas conferências e publicados diplomas ou cartas patrimoniais destacando a necessidade de proteção do patrimônio cultural imaterial e ressaltando as características que denotam a importância desses

bens.

Um dos primeiros diplomas internacionais a tratar sobre patrimônio imaterial foi a *Declaração do México* (1982), que promoveu revisão do termo “patrimônio cultural”, incluindo as obras intangíveis. Produto da *Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais* do ICOMOS - Conselho Internacional de Monumentos e Sítios - a carta patrimonial explicita que a cultura não é um sistema cognitivamente fechado ou estanque; ao contrário, a identidade cultural de um povo se recria em razão das mudanças sociais e do contato com outras culturas e valores⁷¹⁵.

Em 1989, a Conferência Geral da UNESCO aprova a *Recomendação sobre Salvaguarda da Cultura Popular e Tradicional*⁷¹⁶, que sugere medidas para a cultura tradicional e popular: identificação; conservação; salvaguarda; difusão e proteção análoga à concedida a outras produções intelectuais.

Já o *Documento de Nara sobre a Autenticidade* destaca a necessidade de compatibilização entre valores culturais e de respeito a outras comunidades culturais:

6. A diversidade do patrimônio cultural existe no tempo e no espaço, e exige o respeito pelas outras culturas e por todos os aspectos dos seus sistemas de crenças. Nos casos em que os valores culturais parecem estar em conflito, o respeito pela diversidade cultural exige o reconhecimento da legitimidade dos valores culturais de todas as partes.⁷¹⁷

A seu turno, adotada pela Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura na sua 31ª sessão, a 2 de novembro de 2001, a *Declaração Universal da UNESCO sobre a Diversidade Cultural* explicitou a cogência da elaboração de políticas e estratégias de preservação e valorização do patrimônio cultural e natural, em particular do patrimônio oral e imaterial, como forma de garantia à diversidade cultural. Seu artigo 3º prevê que a diversidade cultural é um fator de desenvolvimento “entendido não apenas em termos de crescimento econômico, mas também como meio de acesso a uma existência intelectual, afetiva, moral e espiritual satisfatória”⁷¹⁸. O documento prevê ainda que a cultura é mutável no tempo e no espaço e plural, devendo haver interação e compatibilização entre os modos de viver e fazer, e estabelece a necessidade de interação harmoniosa entre os diversos povos que formam a sociedade:

Artigo 2º – Da diversidade cultural ao pluralismo cultural

Nas nossas sociedades cada vez mais diversificadas, torna-se indispensável garantir a interação harmoniosa e a vontade de viver em conjunto de pessoas e grupos com identidades culturais plurais, variadas e dinâmicas. As políticas que favorecem a inclusão e a participação de todos os cidadãos garantem a coesão social, a vitalidade da sociedade civil e a paz. Definido desta forma, o pluralismo cultural constitui a resposta política à realidade da diversidade cultural. Inseparável de um contexto democrático, o pluralismo cultural é propício aos intercâmbios culturais e ao desenvolvimento das capacidades

⁷¹⁵ UNESCO. ICOMOS. Declaração do México. Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais. México, 1982. Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2017/09>. Acesso em: 30 de jan. 2018.

⁷¹⁶ UNESCO. Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular. Paris, 15 de novembro de 1989. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/portal>. Acesso em: 30 de jan. 2018.

⁷¹⁷ UNESCO. Carta de Nara. Nara, 6 de novembro de 1994. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/_ckfinder/arquivos/Conferencia%20de%20Nara%201994.pdf. Acesso em: 19 de mai. de 2021.

⁷¹⁸ UNESCO. Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural. 11 de setembro de 2001. Disponível em: www.unesco.org.br. Acesso em: 05 de jan. de 2018.

criadoras que nutrem a vida pública⁷.

O texto prescreve também que a defesa da diversidade cultural deve ter compatibilidade com os direitos humanos. Lado outro, em 2002, a III Mesa Redonda de Ministros da Cultura da UNESCO - intitulada Herança Cultural Intangível, espelho da diversidade cultural - aprovou a *Declaração de Istambul*, que assinala a importância do patrimônio imaterial na formação da identidade dos indivíduos e da comunidade e estabelece:

2. O patrimônio cultural imaterial constitui um conjunto vivo e em perpétua recriação de práticas, saberes e representações que permite aos indivíduos e às comunidades, em todos os níveis da sociedade, expressar a maneira de conceber o mundo através de sistemas de valores e referências éticas. (...) ⁷¹⁹

Em conclusão, os representantes e participantes da Terceira Mesa Redonda de Ministros da Cultura se comprometem a desenvolver políticas tendentes à salvaguarda, promoção e transmissão do patrimônio cultural imaterial que seja respeitoso com os Direitos Humanos.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) levou todos os aspectos das conferências anteriores e finalmente, em 17 de outubro de 2003, publicou a *Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial*⁷²⁰. Nela, a comunidade internacional reafirma que a herança cultural deve ser salvaguardada para se evitar a perda da diversidade cultural. Para tanto, a Convenção estabelece que compete aos Estados Partes tomar as medidas necessárias à garantia da salvaguarda do patrimônio cultural imaterial presente no seu território.

Importante destacar que a Convenção - que foi aprovada pelo Congresso brasileiro (Decreto Legislativo 22/2006) e promulgada pelo Decreto 5753/2006 - expressamente prevê que as suas disposições devem ser interpretadas de tal maneira que assegure direitos e obrigações dos Estados Partes em virtude de outros instrumentos internacionais relativos à utilização de recursos biológicos e ecológicos dos quais sejam partes.

No cenário nacional, a Carta Magna Brasileira também estabelece o direito das gerações futuras ao meio ambiente – incluindo o cultural - ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo (art. 225 da CF).

A Constituição Federal de 1988 reconhece, em seus artigos 215 e 216, que o patrimônio cultural se compõe tanto de bens de natureza material quanto imaterial, desde que sejam portadores de referência à identidade, à ação, à memória, dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Nessa toada, foi publicado o Decreto 3.551/2000, que instituiu o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro e criou o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial. Reconhecido o bem como patrimônio imaterial, compete ao ente federativo responsável pelo registro a adoção de todas as medidas para salvaguardar a prática e ainda para promovê-la e difundi-la. A lei prevê também que “a inscrição num dos livros de registro terá sempre como referência a

⁷¹⁹ UNESCO. Declaração de Istambul. 17 de setembro de 2002. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/legislacao>. Acesso em: 19 de mai. 2021.

⁷²⁰ UNESCO. Convenção sobre a salvaguarda do patrimônio cultural imaterial. Paris, 29 de setembro a 17 de outubro de 2003. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/legislacao>. Acesso em: 31 de jan. 2018.

continuidade histórica do bem e sua relevância nacional para a memória, a identidade e a formação da sociedade brasileira” (art. 1º, parágr. 2º)⁷²¹.

Verifica-se, pela breve recapitulação histórica e normativa acima, que a evolução dos documentos internacionais e da legislação nacional demonstram a preocupação com a preservação da diversidade cultural, através da salvaguarda do patrimônio imaterial.

É fácil perceber que, em todos os diplomas internacionais, é patente o sentido de responsabilidade intergeracional na manutenção de tradições. O patrimônio imaterial ganha expresso reconhecimento como bem a ser identificado, protegido, salvaguardado.

Não obstante, outro ponto de interseção entre os documentos acima apontados é o reconhecimento de que o patrimônio cultural imaterial é constantemente recriado pelas comunidades e pelos grupos em resposta à evolução social e à sua interação com o ambiente onde se desenvolve. Ainda, fica clara a necessidade de compatibilização da possibilidade de salvaguarda do patrimônio cultural com outros direitos reconhecidos.

Por fim, é certo que o reconhecimento de uma tradição como patrimônio imaterial importa na assunção da relevância daquele bem para a identidade, memória e formação, sendo um dos fatores de desenvolvimento de uma nação. Assim, reconhece-se torna-se obrigação do Estado o fornecimento de recursos para manutenção e salvaguarda dos bens imateriais culturais.

Com essas premissas, enfrenta-se o tema da possibilidade de reconhecimento do modo de vida dos carroceiros como patrimônio cultural imaterial mineiro.

2.2 Ofício carroceiro: entre a forma tradicional de exploração animal e a superação do paradigma antropocêntrico

Desde os primórdios, animais não-humanos são usados como instrumentos para satisfazer as necessidades e os desejos dos homens⁷²². A datar da Grécia antiga, prevalece a influência do pensamento aristotélico, que desconsidera a figura dos animais como seres vivos, classificando-os como coisas, e entende como perfeitamente natural a subordinação do animal ao homem.

Nessa linha, grandes pensadores como Calvino, Santo Tomás de Aquino e o Apóstolo Paulo entendiam que os animais existiam para servir aos homens, não sendo contemplados pela preocupação Divina, e, portanto, poderiam ser livremente explorados.

Na fase moderna, a visão distorcida dos animais como “máquinas” se mantém, tendo como um de seus principais expoentes o filósofo francês René Descartes, que negava aos animais o atributo (de possuir sensações de forma consciente) de sensações e da consciência destas⁷²³. No mesmo sentido encontra-se a visão Kantiana antropocêntrica, segundo a qual os homens não tinham deveres para com os animais, pois estes não possuíam autoconsciência e existiam com a finalidade de servir ao homem⁷²⁴.

A Revolução Industrial - quando as populações nas grandes cidades passaram a

⁷²¹ BRASIL. Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências.

⁷²² STÖRING, Hans Joachim. História Geral da Filosofia. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2016.

⁷²³ DESCARTES, René. Discurso do Método. Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

⁷²⁴ KANT, Immanuel. Fundamentação da Metafísica dos Costumes. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007.

se multiplicar, crescendo a demanda por alimentos, transporte e emprego - contribuiu para a defesa do entendimento de que os bens naturais seriam inesgotáveis e que a exploração desses “recursos” deveria propiciar a manutenção do desenvolvimento humano no planeta. O fato é que até o século XX prevalece a ideia de que os animais não têm dignidade ou outra finalidade além de servir ao homem.

Neste contexto, a utilização dos animais para transporte de bens, mercadorias e pessoas fez parte da construção de várias civilizações dentre elas a brasileira, mineira e belohorizontina. O começo da história das carroças no Brasil está ligado, sobretudo, a um tempo de desenvolvimento exploratório, junto à prática de mineração sem limites sociais ou ambientais e a (de) agricultura colonial no modelo da monocultura escravista para exportação. Tudo isto fez parte da construção e do desenvolvimento do nosso país. Mesmo as gerações mais jovens têm em sua memória a imagem de carroças, seja por já tê-las visto ao vivo ou pelas imagens antigas de livros ou TV.

Sendo assim, estudo recente produzido por Almada, Alves, Baeta, Brito e Oliveira⁷²⁵, pretende o reconhecimento, a salvaguarda e a valorização do ofício de carroceiro e carroceira e da carroça como tecnologia de trabalho do carroceiro em Belo Horizonte, ambos como patrimônio imaterial relacionado à cultura da cidade.

Na linha de pensamento que defende o ofício das carroças como patrimônio imaterial, afirma-se que é um saber passado de pais para filhos. Essa genealogia remontaria aos tropeiros e bandeirantes, embora não se tenha encontrado um estudo sistemático que faça essa ligação direta na obra de Almada *et al.*

Outro fundamento de tal pretensão é o argumento de que o manejo com os cavalos e os saberes ligados a estes são parte importante de um conhecimento mais amplo que envolveria saberes de tecnologia construtiva, botânica, além de cultura popular e religiosa.

Segundo tais estudos, o ofício do carroceiro envolve a comunicação homem-animal, o conhecimento dos alimentos e dos processos no trato dos animais, inclusive práticas de medicina tradicional, para além dos cuidados de médicos veterinários.

Ainda, defendem que a tradicionalidade se relaciona não necessariamente ao local onde os carroceiros habitam, mas aos laços de parentesco e amizades que os unem, além de atividades como as catiras com seus próprios códigos de ética, sendo baseadas na confiança. A comunidade carroceira também participa assiduamente de cavalgadas realizadas em ocasiões festivas como festas religiosas levando suas carroças e charretes. Particularidades nas linguagens, vestimentas etc. também caracterizariam a classe.

Pretende-se o reconhecimento desses modos de viver e fazer como aspectos distintivos de um grupo social ligado pela unidade de atividade profissional, buscando-se a proteção do Estado para tal atividade contra as ameaças à sua perpetuidade.

A pretensão surge juntamente como resposta à mudança na legislação mineira, em razão da sanção da Lei 11.285/2021, do Município de Belo Horizonte, que dispõe sobre a criação do Programa de Substituição Gradativa dos Veículos de Tração Animal na cidade.

Acontece que, no decorrer da evolução da humanidade, uma nova ética sobre a forma de se pensar os animais se desenvolveu e ganhou adeptos. De fato, a ciência e o pensamento humano foram evoluindo permitindo a melhor compreensão da natureza

⁷²⁵ ALMADA, Emmanuel; ALVES, Cristina G.; BAETA, Alenice M.; BRITO, Patrícia A. DE; OLIVEIRA, Ricardo A. P. de. Parecer técnico: Pedido de Reconhecimento, salvaguarda e valorização do ofício de carroceiro e carroceira e da carroça como tecnologia de trabalho do carroceiro em Belo Horizonte, ambos como patrimônio imaterial relacionado à cultura da cidade. Belo Horizonte, 2021.

desses seres vivos e a percepção de que eles podem experimentar sensações equivalentes às humanas.

Contraopondo-se à ideia antropocêntrica, Voltaire e Jean-Jacques Rousseau apresentaram-se como defensores da capacidade de sentir dos animais. Este último teórico argumentou, em sua obra *Discurso sobre a Origem da Desigualdade*, que os animais devem fazer parte da lei natural porque são seres sensíveis como os humanos⁷²⁶.

No mesmo sentido, Schopenhauer defende que a compaixão pelos animais está intimamente ligada à bondade de caráter e que os animais são vistos como nossos companheiros de sofrimento no mundo, merecendo a compaixão de todos⁷²⁷. A seu turno, Bentham, um dos grandes expoentes do utilitarismo e defensor da senciência dos animais, pregou que não importaria se os animais não fossem capazes de pensar ou falar, o que realmente importava era a capacidade deles de sofrer⁷²⁸.

Darwin⁷²⁹, ao estudar os bichos, no intuito de desenvolver sua teoria da evolução, constatou que os animais são seres que sentem e que sabem expressar suas emoções. Especificamente no que tange aos equinos, o cientista ressaltou que é perceptível, pelas suas ações, as emoções que estão expressando, como sofrimento intenso ou medo. Ainda no tocante à sensibilidade dos equinos, ressaltou Kaari⁷³⁰, por meio de suas observações, que, apesar de ser um animal aparentemente forte, trata-se de um ser frágil que possui um limiar de dor muito baixo.

Peter Singer, que publicou em 1975 a obra *Libertação Animal*, apresenta as diversas formas de sofrimento que os seres humanos infligem aos animais⁷³¹. Já na obra *Ética Prática*, na esteira do pensamento de Bentham, conclui que a capacidade de sofrimento é a “característica vital que confere, a um ser, o direito à igual consideração”⁷³².

Na filosofia contemporânea, cresceu o número de pensadores com ideias semelhantes em defesa dos animais. Podemos citar o americano Tom Regan, que, no ano de 2004, no livro intitulado *Jaulas Vazias*, explica que “trata-se de puro senso comum o reconhecimento de que os animais são criaturas psicológicas complexas, e não menos sujeitos-de-uma-vida do que nós”⁷³³. Sensível às mudanças de paradigmas vivenciadas pelo mundo em termos ambientais e reconhecendo os animais como seres providos de sensações, o Papa Francisco publicou a Carta Encíclica *Laudato Si, Sobre o Cuidado da Casa Comum*⁷³⁴, na qual conclama as pessoas a cuidarem da natureza e de todos os seres que nela habitam, condenando os maus-tratos aos animais e criticando o

⁷²⁶ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem da desigualdade* (1754). Tradução: Maria Lacerda de Moura. Edição Ridendo Castigat Mores. Versão para eBooksBrasil. Disponível em: <www.jahr.org> Acesso em: 10 Nov. 2018, p.34-35.

⁷²⁷ SCHOPENHAUER, Arthur. *Sobre o fundamento da moral*. Tradução de Maria Lucia Mello Oliveira Cacciola. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

⁷²⁸ BENTHAM, Jeremy. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, 1823. Online Library of Liberty. Carmel, 2017. Disponível em: <http://oll.libertyfund.org/titles/bentham-an-introduction-to-the-principles-of-morals-and-legislation> Acesso em: 04 de Jan. 2019.

⁷²⁹ DARWIN, Charles. *A expressão das emoções no homem e nos animais*. Tradução Leon de Souza Lobo Garcia. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

⁷³⁰ KAARI, Petra. *A Exploração de Equídeos por Carroceiros no Distrito Federal: direito, diagnóstico e educação ambiental*. Brasília: UnB, 2006. Disponível em: <https://intranet.mpmg.mp.br> Acesso em: 12 Jan. de 2019.

⁷³¹ SINGER, Peter. *Libertação animal*. São Paulo: VMF Martins Fontes, 2013

⁷³² SINGER, Peter. *Ética prática*. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p.77

⁷³³ REGAN, Tom. *Jaulas Vazias: Encarando o Desafio dos Direitos dos Animais*. Porto Alegre: Lugano, 2006, p.67.

⁷³⁴ FRANCISCO, Papa. *Laudato Si*. Libreria Editrice Vaticana. São Paulo: Paulinas, 2015.

antropocentrismo despótico que se estabeleceu na humanidade.

Em razão do desenvolvimento do saber voltado para o reconhecimento da sentiência dos animais e da crescente demanda pela proteção de seus direitos, em 2012, as dúvidas sobre a capacidade de sentir e perceber a própria existência pelos animais foram rechaçadas por completo na *Declaração de Cambridge sobre a Consciência Animal*, assinada por 25 cientistas de renome na *Francis Crick Memorial Conference on Consciousness in Human and non-Human Animals*, realizada no Churchill College da Universidade de Cambridge, no Reino Unido. No documento, os especialistas - como neurocientistas cognitivos e neurofisiologistas - reconheceram a existência de circuitos cerebrais similares entre homens, mamíferos e aves, por exemplo, capazes de gerar consciência e sensações, como dor, medo e estresse⁷³⁵.

A partir dessa constatação e dos pensamentos filosóficos descolados do antropocentrismo, muitas foram as frentes que passaram a defender a mudança dos paradigmas e das normas no sentido de se proteger os animais, inclusive contra o trabalho forçado e maus-tratos a ele relacionados.

Ainda no ano de 1978, várias associações nacionais e internacionais de defesa animal, dentre elas a Liga Internacional de Defesa dos Direitos dos Animais, elaboraram a *Declaração Universal dos Direitos dos Animais*, apresentada no dia 27 de janeiro, em Bruxelas, perante a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco. O art. 1º da Declaração Universal dos Direitos dos Animais estabelece que “todos os animais nascem iguais diante da vida e têm o mesmo direito à existência”, competindo aos seres humanos terem consideração por eles, bem como promover a sua cura e proteção (art.2º, “c”). Estabelece, ainda, o art. 3º da Declaração que “nenhum animal será submetido a maus-tratos e atos cruéis”⁷³⁶.

Em 1982, a Organização das Nações Unidas, por meio da resolução nº 37/7, proclamada pela Assembleia Geral enuncia que “toda forma de vida é única e merece ser respeitada, qualquer que seja a sua utilidade para o homem, e, com a finalidade de reconhecer aos outros organismos vivos este direito, o homem deve se guiar por um código moral de ação”⁷³⁷.

Estes documentos ganharam força e destaque internacional, estimulando a adoção de uma visão filosófica e ética mais condizente com a capacidade de sentir dos animais para reger suas relações. Influenciaram, ainda, os trabalhos legislativos e jurisprudenciais em defesa dos animais nos Estados.

Como bem ressaltou Störing, “incluir animais na ética significa reconhecer que os homens têm *deveres* morais ante os animais ou mesmo que os animais possuem *direitos* ante os homens”⁷³⁸. E realmente, as informações trazidas pela ciência repercutiram nas normas internacionais e nacionais brasileiras.

No Brasil, a proteção animal também tem sido paulatinamente reconhecida na legislação e jurisprudência. Desde 1934, o Decreto n. 24.645 já coibia as condutas de maus-tratos aos animais, sendo nítida “a proteção aos animais contra o trabalho

⁷³⁵ Declaração de Cambridge sobre a Consciência Animal. Disponível em: <http://www.direito.ufpr.br/portal/animaiscomdireitos/wp-content/uploads/2019/06/declaracao-de-cambridge-portugues.pdf>. Acesso em: 29 de abr. 2021.

⁷³⁶ ONU. UNESCO. Declaração Universal dos Direitos dos Animais. Bruxelas, 27 de janeiro de 1978. Disponível em: <http://www.urca.br/ceua/arquivos>. Acesso: 29 de abr. 2021.

⁷³⁷ ONU. Resolução nº 37/7 da Assembleia Geral. 1982. Disponível em: www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm. Acesso em: 01 de mai. 2021.

⁷³⁸ STÖRING, Hans Joachim. História Geral da Filosofia. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2016, p.627.

excessivo, exagero de carga, uso indevido de apetrechos nas carroças, dentre outros tormentos que comumente lhes eram infligidos”⁷³⁹. Posteriormente, o Decreto Lei n. 3.688 de 1941 constou no rol de contravenções penais os maus-tratos aos animais (art. 64). No ano de 1967, foi publicada a Lei n. 5.197 de Proteção à Fauna, que proibiu a caça, a perseguição e o aprisionamento dos animais silvestres, reafirmada pela Lei Federal nº 6.938/81 que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente.

A Constituição da República revolucionou o tratamento jurídico da natureza, uma vez que lhe garantiu a proteção jurídica máxima, a qual é estendida, por razões óbvias, a fauna. O comando constitucional reconheceu a senciência animal e absorveu os princípios da dignidade animal e da universalidade⁷⁴⁰, conferindo proteção a todos os animais, indistintamente, contra a extinção das espécies e contra a crueldade humana.

Prescreve o art.225, *caput* e §1º, inciso VII, da Constituição da República de 1988:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...)

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.⁷⁴¹

Sobre o dispositivo em comento, ressaltamos a lição de Lourenço e Oliveira:

Não resta dúvida que o desejo do legislador constituinte e da própria nação brasileira é de construir uma sociedade livre, justa e solidária, conforme estampado pela própria norma constitucional em seu art. 3º, traduzindo uma visão de cidadania fraternal e solidária. Assim é que o princípio da proteção dos animais contra os atos abusivos ou cruéis constitui decorrência dessa visão de mundo que privilegia a harmonia, a compaixão, a justiça, em detrimento da força, do ódio, da brutalidade⁷⁴².

De fato, na segunda parte da redação do inciso VII, a menção à proibição das práticas cruéis contra os animais visa a defender estes seres de práticas que lhes tragam sofrimentos desnecessários, em reconhecimento à sua capacidade de sentimento.

A regra que veda a crueldade contra animais foi regulamentada pela Lei de Crimes Ambientais, que em seu artigo 32 considerou típica a conduta de “praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos”⁷⁴³.

⁷³⁹ MOL, Samylla. Carroças Urbanas e Animais. Uma Análise Ética e Jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.p 92-93.

⁷⁴⁰ ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. Introdução ao Direito Animal Brasileiro. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA, e-issn 2358-4777, v. 30, n. 01, p.106 - 136, Jan-Jun 2020.

⁷⁴¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

⁷⁴² LOURENÇO, Daniel Braga; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. Parecer sobre a Constitucionalidade do Projeto de Lei nº 4548/98. Revista Brasileira de Direito Ambiental. Brasília, v. 8, Ano 6, Jan – Jun, p. 365-381, 2011.

⁷⁴³ BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fev. 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivada de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 13 de fev.1998.

Todo esse arcabouço demonstra ser imprescindível a busca de soluções conciliatórias que respeitem a dignidade desses animais diante das necessidades humanas. Nesse contexto, a proteção, salvaguarda, conservação e difusão de práticas humanas que importam em exploração e maus-tratos contra a animais não deve ser promovida pelo Estado.

Com efeito, voltando-se ao caso em análise, percebe-se que as atividades praticadas pelos carroceiros, em relação aos cavalos no exercício da atividade de tração, podem facilmente ser consideradas maus-tratos.

De fato, uma das atividades clamada como saber da carroça é a doma e o amansamento dos animais, que somente alguns membros dessa categoria laboral dominam. Esse exercício envolve necessariamente a utilização de agentes ou equipamentos que infligem dor ou sofrimento com o intuito de induzir comportamentos desejados de atividade laborativa, como o chicote. Apetrechos como a coalheira, o selote e a cilha, indispensáveis para acoplar a carroça ao animal, também são fontes de inúmeras lesões e dor aos equídeos submetidos à tração de veículos.

Lado outro, a manutenção desses animais no caos do trânsito, em meio aos veículos motorizados, fazendo com que tenham que imprimir velocidade incompatível com suas forças para competirem com carros, motos e ônibus nas vias públicas, traz-lhes prejuízos físicos e psicológicos irreversíveis. Como observaram as pesquisadoras Goloubeff e Mol, “é um descompasso, a coexistência de tantos motores, semáforos, apitos e buzinas com o veículo de tração animal, lento, movido a pernas, pulmão e coração.”⁷⁴⁴

Ademais, a ausência de grandes locais para pastagens e o piso asfáltico das ruas nas cidades, impedem os cavalos do exercício de seu comportamento natural, comprometendo, sobremaneira, seu bem-estar. O pisar em solo asfaltado não é natural ao animal, pois seus cascos se desbastam além do tolerável, sofrem rachaduras e fraturas. Em razão da anatomia o animal não ser apropriada para caminhar em ruas de asfalto e de ferrageamentos/casqueamentos inadequados, visando a tentar adaptá-los a essa realidade, a saúde musculoesquelética e a biomecânica dos equídeos são afetadas, causando alteração dos aprumos, desvio ósseo, sobrecarga dos tendões e ligamentos, podendo até aleijar o animal; “caso o animal continue trabalhando nestas condições, o será sob intenso sofrimento.”⁷⁴⁵

No cotidiano da prática, percebe-se, ainda, que os carroceiros submetem ou obrigam os animais a atividades excessivas, de tração de grandes quantidades de peso, ameaçando sua condição física e/ou psicológica. Segundo as já citadas especialistas, “um cavalo comum, de 300 a 350kg de peso vivo, como os de Belo Horizonte, deveriam tracionar apenas 125Kg; contudo, ao longo da pesquisa, foram medidas diversas carroças que carregavam entulho de material de construção, constatando-se cargas entre 350 e 720 kg”⁷⁴⁶.

É raro também observar os carroceiros portarem água ou alimento e pausarem o expediente humano de trabalho para tratar os animais, os quais laboram, aproximadamente, 10 horas por dia sem descanso. Em geral, apenas ao final da

⁷⁴⁴ GOLOUBEFF, Barbara e MOL, Samylla. Cavalos de Rua. A Servidão Explícita nas Ruas de Belo Horizonte. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Direito Como Liberdade. Brasília/DF. 11 de Dezembro de 2019. Disponível em: https://direitoachadonarua.files.wordpress.com/2020/07/gt11_barbaragoloubeff_cavalos-de-rua.pdf. Acesso: 14 de mai. 2021.

⁷⁴⁵ Idem.

⁷⁴⁶ Idem.

empreitada ou do dia de trabalho é que os animais são alimentados e, comumente, com restos de “sacolão” ou são soltos pelas ruas e praças da cidade para tentarem obter alimentos, ocasionado, muitas vezes, a ingestão de lixos e plásticos. Os equídeos abandonados pelas ruas também ocasionam, frequentemente, acidentes de trânsito, que resultam em lesões e óbitos para as pessoas e os animais.⁷⁴⁷

Por todas essas constatações, Goloubeff e Mol apuraram durante a pesquisa que, em Belo Horizonte, “20,8% dos animais apresentaram medo e 54,2% também apresentaram fadiga. Dos animais avaliados 66,7% apresentavam fâcias de sofrimento emocional ou dor.”⁷⁴⁸

Logo, a crueldade para com esses animais nas carroças resta evidente e demonstra a desconformidade absoluta entre as necessidades físicas e comportamentais desses seres sencientes e a vida de exploração econômica urbana.

A legislação mineira – Lei estadual 22.231/2016 - define serem considerados maus-tratos contra animais todas e quaisquer ações ou omissões que atentem contra a saúde ou a integridade física ou mental de animal, notadamente:

Art. 1º (...)

I – privar o animal das suas necessidades básicas;

II – lesar ou agredir o animal, causando-lhe sofrimento, dano físico ou morte, salvo nas situações admitidas pela legislação vigente; (...)

IV – obrigar o animal a realizar trabalho excessivo ou superior às suas forças ou submetê-lo a condições ou tratamentos que resultem em sofrimento;

V – criar, manter ou expor animal em recinto desprovido de segurança, limpeza e desinfecção; (...)

X – promover distúrbio psicológico e comportamental em animal;

XI – outras ações ou omissões atestadas por médico veterinário.⁷⁴⁹

Ainda, o Conselho Federal de Medicina Veterinária, por meio da Resolução n.1236/2018, delineou o que são considerados atos de crueldade, abusos e maus-tratos contra os animais:

Art. 5º (...)

III - agredir fisicamente ou agir para causar dor, sofrimento ou dano ao animal;

IV – abandonar animais; deixar o tutor ou responsável de buscar assistência medico-veterinária ou zootécnica quando necessária; (...)

VIII – manter animal sem acesso adequado a água, alimentação e temperatura compatíveis com as suas necessidades e em local desprovido de ventilação e luminosidade adequadas, exceto por recomendação de médico veterinário ou zootecnista, respeitadas as respectivas áreas de atuação, observando-se critérios técnicos, princípios éticos e as normas vigentes para situações transitórias específicas como transporte e comercialização; (...)

⁷⁴⁷ ARAÚJO, Alex. G1. MG. Motociclista fica em estado grave após atropelar cavalo na MG-424, na Região Metropolitana de BH. Globo. Publicado online em 16 de maio de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2021/05/16/motociclista-fica-em-estado-grave-apos-atropelar-cavalo-na-mg-424-na-regiao-metropolitana-de-bh.ghtml>. Acesso em 20 de maio de 2021.

⁷⁴⁸ GOLOUBEFF, Barbara e MOL, Samylla. Cavalos de Rua. A Servidão Explícita nas Ruas de Belo Horizonte. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Direito Como Liberdade. Brasília/DF. 11 de Dezembro de 2019. Disponível em: https://direitoachadonarua.files.wordpress.com/2020/07/gt11_barbaragoloubeff_cavalos-de-rua.pdf. Acesso: 14 de mai. 2021.

⁷⁴⁹ MINAS GERAIS. Lei Estadual n. 22.231 de 22 de julho de 2016. Dispõe sobre a definição de maus-tratos contra animais no Estado e dá outras providências.

- XII – impedir a movimentação ou o descanso de animais;
- XIV – submeter ou obrigar animal a atividades excessivas, que ameacem sua condição física e/ou psicológica, para dele obter esforços ou comportamentos que não se observariam senão sob coerção;
- XV – submeter animal, observada a espécie, a trabalho ou a esforço físico por mais de quatro horas ininterruptas sem que lhe sejam oferecidos água, alimento e descanso;
- XVI – utilizar animal enfermo, cego, extenuado, sem proteção apropriada ou em condições fisiológicas inadequadas para realização de serviços; (...)
- XXIII - utilizar agentes ou equipamentos que inflijam dor ou sofrimento com o intuito de induzir comportamentos desejados durante práticas esportivas, de entretenimento e de atividade laborativa, incluindo apresentações e eventos similares, exceto quando em situações de risco de morte para pessoas e/ou animais ou tolerados enquanto estas práticas forem legalmente permitidas; (...)⁷⁵⁰

Assim, fica patente a incursão das atividades corriqueiras dos carroceiros a diversos desses dispositivos normativos.

Lado outro, ainda que não importasse em necessários maus-tratos aos animais, no contexto atual de avanço no trato da questão, o reconhecimento do modo de vida dos carroceiros como patrimônio cultural imaterial - abarcando a própria atividade de exploração econômica dos animais, como força motora de carroças de transporte de bens pesados - mostrar-se-ia como verdadeiro retrocesso civilizatório, como uma busca de perpetuação de atividades que ferem não apenas nova ética mundial e brasileira, na contramão do desenvolvimento analisado de forma holística, como também a normatividade imposta pelos preceitos constitucionais que acolheram os anseios de outros grupos sociais.

Como visto, o objetivo de salvaguardar o patrimônio cultural é permitir o desenvolvimento e a diversidade cultural, mas tais objetivos devem ser compatibilizados com os direitos reconhecidos a outros grupos, especialmente se houver previsão em normas internacionais e nacionais.

Assim como os direitos fundamentais e suas dimensões foram surgindo como verdadeiras conquistas evolutivas da sociedade, em resposta à necessidade de proteção à vida digna, em especial, daqueles que podem ser subjugados por sua situação de vulnerabilidade, raciocínio similar deve nortear o pensamento humano diante da constatação da sentiência animal, abraçando-se o reconhecimento dos direitos dos animais a uma vida livre de sofrimento.

Na obra *Sobrados e Mucambos*, Gilberto Freyre ressaltou que a substituição da tração humana e animal pela mecânica somente veio a ocorrer a partir da “inquietação moral ou trepidação sentimental” instalada na sociedade diante dos escancarados maus-tratos a esses seres vivos. A partir dessa reflexão, Mol questiona: “será que está faltando ao homem do século XXI essa trepidação moral que permita ter empatia com os animais de tração que sofrem em centros urbanos?”⁷⁵¹. E conclui:

Da constatação de Freyre (2006), fica a legitimidade do argumento de que manter equídeos trabalhando em cidades em pleno século XXI é uma prática

⁷⁵⁰ CFMV – Conselho Federal de Medicina Veterinária. Resolução nº 1.236/18, de 26 de outubro de 2018. Define e caracteriza crueldade, abuso e maus-tratos contra animais vertebrados, dispõe sobre a conduta de médicos veterinários e zootecnistas e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.cfmv.gov.br/lei/index/id/903>

⁷⁵¹ MÓL, Samylla. *Carroças Urbanas e Animais. Uma Análise ética e Jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p.136.

retrógrada e injustificável, haja vista a possibilidade de uso de mão de obra mecânica em substituição aos animais, para os quais o trabalho nas cidades é imbuído de sofrimento [...] ⁷⁵².

Destaque-se que a não preservação dessa forma de exploração animal certamente não significa um empobrecimento cultural da nação ou da sociedade mineira. Como visto, a cultura se transforma com a evolução da sociedade e reconhecimento de direitos de outros grupos – e não se fala aqui apenas de reconhecimento de direitos a animais, mas também de respeito à ética dos grupos de defesa dos animais - e assunção de outros valores pela sociedade, devendo se adaptar à nova realidade.

Conforme ressaltado na *Conferência de Nara*, a patrimonialização não pode acontecer se ela desrespeita, marginaliza ou exclui outros grupos. O pluralismo cultural hoje deve incluir tanto os anseios dos grupos de proteção animal, quanto, obviamente, o bem-estar dos próprios animais. A luta pelos direitos dos animais, assim como a luta pelos direitos humanos, busca pôr fim a culturas que inviabilizam a vida digna de todos os seres sencientes. Como frisado na *Declaração de Istambul*, são valores e referências em acordo com a ética avançada que devem ser preservados. Assim, permitir a perpetuação de práticas que violam os novos direitos reconhecidos importa em intolerável engessamento de uma realidade que a sociedade precisa superar, bem como a proibição da evolução e assunção de direitos por outros grupos vulneráveis.

Especificamente no caso dos carroceiros, a substituição dos cavalos por meios de tração mecânicos não importaria necessariamente na extinção da cultura em torno dos cavalos. Os conhecimentos ligados às carroças requerem trabalho e dedicação da categoria, além da criatividade para fazer novos arranjos e adaptar as carroças às necessidades de cada local e tempo, especialmente considerando que é uma atividade de origem rural que foi se desenvolvendo para tentar se adaptar ao meio urbano. Sendo assim, não é impossível, que essa cultura móvel e em constante evolução se reorganize novamente para se enquadrar às novas consciências.

Não se pode deixar de ressaltar que vários ofícios, profissões e atividades econômicas tiveram que se adaptar através do tempo a novas exigências legais, oriundas de descobertas científicas sobre os danos ambientais por elas causadas; a legislação ambiental está em constante modificação, aumentando as exigências de medidas preventivas e mitigatórias de danos e exigindo mudanças nas atividades econômicas, ainda que tradicionais. Isso é desejável, para que a sociedade em geral possa viver em um meio ambiente mais saudável, o que inclui a vivência em um ambiente livre de sofrimento animal. Neste sentido, a legislação belorizontina – Lei Municipal 11.285/21 - visa justamente a uma paulatina mudança nesta realidade, com a substituição da tração animal pela tração mecânica, em um prazo de 10 anos; trata-se de norma que concretiza os preceitos constitucionais e legais, além das normas supranacionais, no sentido de alinhar os interesses humanos à proteção animal.

No tocante ao argumento de que o ofício do carroceiro envolve a comunhão entre animais e carroceiros, de se ressaltar que estes podem manter as tradições de conhecimento, medicina e trato dos animais, considerando-os animais domésticos e livres. Afinal, a relação afetiva entre humanos e animais não pode ser defendida apenas de um ponto de vista utilitarista, segundo o qual o homem apenas cuidará do animal não humano se ele lhe servir economicamente. A libertação dos animais das atividades físicas de tração, certamente, não impede que os carroceiros mantenham seus festejos,

⁷⁵² Idem, p.136-137.

catiras e celebrações religiosas, nem os tratos com botânica ou medicina tradicional, visto que a convivência de seres humanos com animais não exige que esta seja uma relação exploratória, podendo existir sem a submissão dos animais ao jugo das carroças.

Já as indumentária e linguagem ditas características da categoria também não necessitam do sofrimento de cavalos, mulas e burros para estarem presentes na comunidade e serem elementos de reconhecimento e pertença. No Brasil temos inúmeros apetrechos culturais que dizem respeito a atividades passadas, que não existem mais e continuam a fazer parte do nosso cotidiano.

Reconhecida a importância do trabalho árduo de carroceiros para a construção do Brasil é necessário superar esse modelo retrógrado de desenvolvimento econômico que ainda hoje se baseia na exploração dolorosa de seres comprovadamente sencientes. A própria *Declaração Universal da UNESCO sobre a Diversidade Cultural* deixa claro que a diversidade cultural apenas será fator de desenvolvimento quando se mostra como meio de acesso a uma existência intelectual, afetiva, moral e espiritual satisfatória, o que não ocorre quando há exploração e maus-tratos a animais.

A ética, o conhecimento científico e as necessidades contemporâneas não podem ficar presas a heroísmos passados⁷⁵³. Assim como não é mais admissível o avanço da sociedade fundamentado no esgotamento do meio ambiente, por exemplo, não o é também quando dor é infligida a um ser capaz de senti-la.

Por fim, de se observar que o reconhecimento do modo de vida dos carroceiros como patrimônio cultural imaterial geraria a obrigação ao Estado de garantir a sua continuidade histórica, o que, em última análise, poderia importar na necessidade de fornecimento de cavalos, arreios, chicotes e outros apetrechos usados na exploração dos animais. Neste sentido, o Estado estaria contrariando preceitos constitucionais que determinam a busca pela não crueldade animal, criando despesas com as quais toda a sociedade – mesmo envolvida em nova ética - teria que arcar.

Em outras palavras: nem todas as práticas habituais devem ser protegidas e promovidas pelo Estado ou perpetuadas para as próximas gerações, embora possam por elas ser conhecidas como tradições que merecem ser superadas ou adaptadas à evolução da ética social; nem todos os modos de viver favorecem o desenvolvimento de uma nação ou promovem a formação, identidade e memória a serem mantidas pela sociedade; certamente, não deve o Estado fomentar modos de viver ou fazer que importem em violações a normas nacionais e internacionais.

Não se deve, portanto, buscar a perpetuação ou a continuidade histórica dessa cultura, nos termos previstos no artigo 1º, §2º do Decreto 3.551/2000, embora possa ser documentado como ofício tradicionalmente praticado, mas a ser superado.

3. Considerações finais

Na França, a tradição do vinho no cotidiano dos cidadãos continua, mas ajustes foram realizados para se adequar aos conhecimentos e à ética de cada período histórico, proibindo-se a ingestão por crianças e adolescentes. A escravidão foi paulatinamente sendo extinta e deixou de ser tolerada no mundo em 1981, quando a Maurítânia a

⁷⁵³ Hoje, até a glória do movimento bandeirante já foi bastante questionada, visto que – apesar da importância inegável desses personagens para o crescimento do Brasil colônia - na maioria das vezes seus objetivos eram torpes e cruéis, sendo responsáveis pela escravização e exterminação de inúmeros grupos indígenas. A título de exemplo, ver <https://www.preparaenem.com/historia-do-brasil/o-genocidio-bandeirante.htm>.

aboliu, passando a considerá-la crime em 2007⁷⁵⁴. Desde 31 de dezembro de 2018, o comércio de marfim legal e governamental da China - considerada o maior consumidor mundial de marfim, legal e ilegal - está proibido e todas as fábricas e comerciantes de escultura de marfim licenciados no país serão extintos⁷⁵⁵. A atividade garimpeira é hoje balizada por normas ambientais que determinam as condutas toleradas pelo direito, sendo que, a partir de 1989, o uso de mercúrio na atividade de extração de ouro passou a ser proibido pelo Decreto 97.507/89, obrigando os mineradores a empregarem outras tecnologias na realização de sua atividade⁷⁵⁶.

Hodiernamente, ninguém defenderia o retorno das práticas acima narradas, ao argumento de que seriam atividades tradicionais e que, portanto, deveriam ser salvaguardadas. A cultura é um sistema em constante desenvolvimento e evolução, sendo que atividades culturais de determinada sociedade ou grupos sociais devem se adequar ao progresso da ética, da ciência, e reconhecimento de novos direitos a diferentes grupos.

Em um mundo globalizado e interconectado, a fragilidade do patrimônio cultural é mais evidente e sua salvaguarda mostra-se necessária face aos riscos de sua descaracterização e desaparecimento. Assim, é essencial o reconhecimento da responsabilidade das gerações contemporâneas em resguardar os direitos ambientais das gerações vindouras, não apenas preservando o patrimônio material, como também o patrimônio imaterial.

No entanto, nem todos os ofícios, modos de viver e fazer humanos devem ser protegidos, salvaguardados, fomentados e, portanto, perpetuados pelo Estado. A patrimonialização da cultura não pode ocorrer de forma alheia à transformação e evolução social e à correspondente normatividade delas derivada.

Tradições que submetem animais a trabalhos forçados e penosos – especialmente quando ocasionam maus-tratos aos equídeos, como é o caso do ofício dos carroceiros -, devem ser superadas, em respeito à senciência e ao direito a vida animal sem sofrimento.

⁷⁵⁴ MARTINS, Geiza. Qual foi o último país a abolir a escravidão? Disponível em: <https://super.abril.com.br/mundo-estranho/qual-foi-o-ultimo-pais-a-abolir-a-escravidao/>. Acesso em 28 de abr. 2021.

⁷⁵⁵ BALE, Rachael. Entra em vigor lei que proíbe comércio de marfim na China. Disponível em: nationalgeographicbrasil.com/animais/2018/01/entra-em-vigor-lei-que-proibe-comercio-de-marfim-na-china. Acesso em 18 de mai. 2021.

⁷⁵⁶ BRASIL. Decreto n. 97.507, de 13 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre licenciamento de atividade mineral, o uso do mercúrio metálico e do cianeto em áreas de extração de ouro, e dá outras providências.



ENTRE O PATRIMÔNIO CULTURAL E AS MINAS: ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO PATRIMONIAL NO MUNICÍPIO DE BARÃO DE COCAIS - MG

BETWEEN CULTURAL HERITAGE AND MINES: ANALYSIS OF HERITAGE
LEGISLATION IN THE MUNICIPALITY OF BARÃO DE COCAIS - MG

Gabriel Cassoli Cortelleti⁷⁵⁷

Nayara Cristina de Castro Bicalho⁷⁵⁸

Tiago da Cunha Rosa⁷⁵⁹

RESUMO: Este trabalho busca compreender a conformação das políticas municipais de preservação do patrimônio nas cidades de Minas Gerais a partir das bases legais estabelecidas na constituição federal de 1988, em especial, à partir da política de redistribuição do ICMS patrimônio cultural nela prevista. Neste sentido, é apresentado um estudo de caso do município de Barão de Cocais, que enfrenta inéditas demandas para preservar o patrimônio edificado e imaterial no distrito de Socorro, ameaçado pelo rompimento da Barragem Sul Superior. De tais demandas, emerge a necessidade da revisão da legislação municipal de proteção ao patrimônio, que se mostra ineficiente para a preservação do acervo existente no distrito ameaçado pela chamada 'lama invisível', que motivou a evacuação do distrito e que causou danos indiretos ao patrimônio material e imaterial.

Palavras-chave: patrimônio cultural; direito do patrimônio cultural; gestão do patrimônio cultural, Barão de Cocais; mineração.

ABSTRACT: This paper wants to understand the conformation of municipal politics for the preservation of heritage in the cities of Minas Gerais, starting from the legal bases established in the federal constitution of 1988, especially from the politics of redistribution of the ICMS cultural heritage provided for in it. In this sense, a case study of the municipality of Barão de Cocais is presented, which faces unprecedented demands to preserve the built and immaterial heritage in the district of Socorro, threatened by the rupture of the South Superior Dam. From these necessities, the requirement for the revision of municipal legislation on the protection of heritage emerges, which proves inefficient for the preservation of the existing collection in the district threatened by the so-called 'invisible mud', which motivated the evacuation of the district and caused indirect damage to material and immaterial heritage.

Keywords: cultural heritage; cultural heritage law; cultural heritage management; Barão de Cocais; mining.

⁷⁵⁷ Advogado e pós graduando em Direito Público pela PUC - MG. Secretário de Cultura e Turismo de Barão de Cocais, Presidente da Associação de Municípios Turísticos do Circuito do Ouro e membro do Núcleo de Pesquisa em Direito do Patrimônio Cultural, vinculado à UFOP. Email: gabriel.cassoli01@gmail.com

⁷⁵⁸ Graduanda em Arquitetura e Urbanismo. Estagiária na Secretaria de Cultura e Turismo de Barão de Cocais - MG. Email: bicalhonc@gmail.com

⁷⁵⁹ Orientador - Arquiteto e Urbanista, especialista em Gestão e Conservação do Patrimônio Cultural, mestrando em História Social da Cultura. Docente do ensino superior. Email: tiagocunhar@hotmail.com

1. Os primórdios da preservação patrimonial brasileira: da fase heróica à co-gestão

A preservação patrimonial no Brasil tem seu marco inicial na década de 1930, através da criação do órgão federal de preservação, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) que naquele momento se denominava SPHAN (Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional). Como marco legal, destaca-se o decreto lei nº 25 de 1937, que institui o instrumento legal do tombamento. A partir desta lei, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, são estabelecidos parâmetros básicos como os itens que constituem o Patrimônio histórico e artístico nacional, os procedimentos do tombamento e seus efeitos⁷⁶⁰.

O tombamento ainda hoje constitui um dos principais instrumentos legais de preservação no país, apesar da ampliação do entendimento de patrimônio cultural e de instrumentos normativos que aconteceu ao longo do século XX, em especial a partir da redemocratização do país em 1988. Sobre a prevalência do tombamento, Castriota⁷⁶¹ afirma que “No caso do Brasil, neste primeiro modelo pertencer ao patrimônio vai ter, ao lado de um significado cultural, um significado jurídico quase único: preservar se identificava, quase que automaticamente, com "tombar". Cabe destacar aqui as constantes expansões conceituais pela qual passou a temática do patrimônio cultural, o que se reflete no surgimento de novas demandas, que pressionam o poder público e a sociedade pela criação de instrumentos legais para lidar com suas especificidades.

Tal fato se faz claro por exemplo na Constituição Federal de 1988⁷⁶², que prevê o compartilhamento de responsabilidades entre sociedade, estados e a união, como por exemplo em seu artigo 5º do capítulo I, onde afirma que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao (...) patrimônio histórico e cultural(...)’, e em seu inciso VIII do artigo nº 24 destaca que ‘Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre (...)proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico’. Estes trechos, demonstram a intencionalidade de uma maior capilaridade das legislações pertinentes à preservação do patrimônio cultural, que a partir daquele momento, não era mais o representante de um estado forte e onipresente como outrora fora, mas um acervo que representa diferentes esferas, escalas e grupos.

Neste sentido, um dos maiores avanços na área do patrimônio cultural enquanto representação da diversidade dos grupos culturais do Brasil se deu através do Decreto Nº 3.551, de 4 de agosto de 2000⁷⁶³, que Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, tutelando um vasto patrimônio de natureza imaterial que abarca saberes, celebrações, formas de expressão e lugares.

⁷⁶⁰ BRASIL, Governo Federal. Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Rio de Janeiro: Ministério da Cultura. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm>. Acesso em, v. 14, p. 1930-1939, 1937.

⁷⁶¹ CASTRIOTA, Leonardo Barci. Intervenções sobre o patrimônio urbano: modelos e perspectivas. Fórum Patrimônio: ambiente construído e patrimônio sustentável. Belo Horizonte, v. 1, n. 1, 2007.

⁷⁶² BRASIL, Governo Federal. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

⁷⁶³ BRASIL, Governo Federal. DECRETO Nº 3.551, DE 4 DE AGOSTO DE 2000. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2000/decreto-3551-4-agosto-2000-359378-norma-pe.html>. Acesso em 12 Mai 2021.

Ainda no sentido da ampliação de instrumentos normativos, pode-se destacar o Estatuto da Cidade⁷⁶⁴, que trata de questões urbanísticas que, em alguns casos, interferem diretamente na preservação do patrimônio cultural. Através deste instrumento são disponibilizados aos municípios uma série de ferramentas capazes de otimizar a gestão e a preservação do patrimônio municipal.

Neste sentido, torna-se importante salientar que a ampliação do campo jurídico do patrimônio cultural reflete a ampliação de conceitos e demandas pelo qual o campo passou, refletindo o avanço das discussões teóricas e da problemática vivenciada na rotina dos órgãos de preservação em suas diferentes esferas.

Dentro das esferas Estaduais, é notório o caso de Minas Gerais, que conta atualmente com a lei 18.030 de 2009⁷⁶⁵, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da Arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Neste sentido, a lei distribui uma parcela da arrecadação do imposto para os municípios que de acordo com uma série de critérios nela estabelecidos, que por sua vez atendem a constituição estadual e a constituição federal de 1988. Dentre as categorias estabelecidas pela lei está a de patrimônio cultural, onde se observa uma ‘relação percentual entre o Índice de Patrimônio Cultural do Município e o somatório dos índices de todos os Municípios, fornecida pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico – IEPHA’. Neste sentido, Biondini⁷⁶⁶ destaca as bases legais dessa política existentes na constituição de 1988. Segundo ela:

Dentre as mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988 estabeleceu-se novas formas de partilha dos recursos fiscais para os municípios e nova regulamentação das competências quanto à implementação de políticas públicas nos três níveis de governo. O sistema de partilha do novo Estado federativo, definido nos artigos 158, IV, e 159, § 3º, especificou as competências tributárias dos entes estaduais e a participação dos municípios em 25% da receita do ICMS e do IPI exportação dos estados.

Tais disposições deixaram a cargo dos estados a delimitação dos critérios de distribuição destes recursos. Em Minas, inicialmente houve outros parâmetros que se mostraram ineficientes, até que em 1995 foi criada a Lei 12.040, de 28 de dezembro de 1995 –, denominada Lei Robin Hood, introduziu novos critérios para a distribuição do ICMS. Com as sucessivas revisões dos instrumentos normativos, esta lei foi substituída pela lei 18.03 de 2009, já citada anteriormente, que é atualmente a legislação vigente para a distribuição dos recursos do ICMS no estado.

Através deste instrumento, os municípios interessados em aderir à política do ICMS cultural devem se adequar a uma série de parâmetros, que se dividem em dois aspectos principais: a proteção legal dos bens através de tombamentos, registros e inventários, e a criação de uma política cultural local. Dentre os principais itens que compõem a política Cultural local estão a criação de conselhos municipais de patrimônio cultural que comprovadamente atuem representem a população, a criação de

⁷⁶⁴ BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

⁷⁶⁵ MINAS GERAIS (Estado). Lei nº 18.030, de 12 de Janeiro de 2009. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Publicação – Diário do Executivo – “Minas Gerais” - 13/01/2009.

⁷⁶⁶ BIONDINI, Isabella Virgínia Freire; STARLING, Mônica Barros de Lima; CARSALADE, Flávio de Lemos. A política do ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais como instrumento de indução à descentralização de ações de política pública no campo do patrimônio: potencialidades e limites. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v. 16, n. 25, 2014.

órgãos executivos e a criação de instrumentos legais municipais de proteção ao patrimônio cultural.

Neste sentido, frente às inéditas demandas oriundas de conflitos com a atividade mineradora que assola algumas cidades, as legislações municipais de patrimônio cultural precisam se atualizar com urgência, como é o caso que atualmente se desenvolve no município mineiro de Barão de Cocais, que será descrito a seguir.

2. Barão de Cocais e os efeitos da mineração no patrimônio cultural

Barão de Cocais está localizada na região central de Minas Gerais, a cerca de 97 km da capital mineira, Belo Horizonte. A área estudada teve como seus primeiros habitantes os índios conhecidos como Cataguá, apartados pelo aumento das ações portuguesas, o que deu espaço a outros grupos indígenas, por exemplo os Goianá e os Carijó.⁷⁶⁷

No início do século XVIII, houve a ocupação luso-brasileira na região, por meio dos bandeirantes, que estavam à procura de descobertas de minerais, pedras e metais preciosos, e adentraram as matas, caminhando às margens do rio - conhecido como Rio São João - e dando início a vida urbana e ocupação do Povoado de Socorro, a partir de:

[...] onde se achavão estabelecidos, decerão o rio 10 kilometros e no lugar a que derão o nome - Macacos - construirão suas cabanas e uma pobre capella, cobertas de palmeiras sob a invoação de S.João⁷⁶⁸.

As riquezas encontradas ao fundo do rio serviram de atração para os novos ocupantes da região, o que levou à consolidação da comunidade, aumentando o número de edificações e de moradores. Em 1713, no centro do povoado do Socorro, houve a construção de uma capela com cobertura de telhas, substituindo a que foi construída no início da ocupação do local. De acordo com Barbosa¹⁰, o povoado recebeu a denominação de São João Batista de Morro Grande, ou São João do Presídio do Morro Grande, em decorrência das características geográficas locais, tendo a presença de um alongado morro.

São João do Morro Grande teve parte da sua riqueza aurífera explorada na primeira parte do século XVIII, sendo destaque a jazida de Gongo Soco, que foi paralisada em 2016. Além da produção minerária, a agricultura fortaleceu a estabilidade de Morro Grande, surgindo assim o bairro conhecido como Macacos - principal núcleo urbano do povoado. Seguindo Macacos existia Chafariz, Largo, Canto e Fim⁷⁶⁹. Atualmente, estes locais recebem o nome, respectivamente, de São Benedito, Três Bicas, Praça da Matriz, Rua São Manoel e Avenida Getúlio Vargas. A mineração no arraial de São João do Morro grande foi próspera, sendo possível encontrar ali homens de negócios bem ricos.¹⁰

Em 1764, os mineiros considerados abastados, Domingos da Silva Maria e Cel. Manoel da Câmara Bittencourt, deram início a obra de uma nova edificação

⁷⁶⁷ ASSIS, Adriana Paiva de; SANTOS, Carolina Costa Moreira dos; PEREIRA, Honório Nicholls - Dossiê Técnico - Tombamento Igreja Nossa Senhora Mãe Augusta do Socorro - Secretaria Municipal de Cultura e Turismo de Barão de Cocais. 2005.

⁷⁶⁸ Revista do Arquivo Público Mineiro. Belo Horizonte. Fundação João Pinheiro Centro de Estudos Históricos e Culturais/Arquivo Público Mineiro, 2005. 1 CD-ROOM apud Dossiê de técnico de Tombamento da Igreja Nossa Senhora Mãe Augusta do Socorro, 2005, p.16.

⁷⁶⁹ ASSIS, Adriana Paiva de; SANTOS, Carolina Costa Moreira dos; PEREIRA, Honório Nicholls. Op.Cit. p.8.

dedicada a São João Batista, “cujo projeto teria sido encomendado em Lisboa”⁷⁷⁰. A Igreja tem resultados da abundância econômica minerária. A imagem de São João Batista e o conjunto da tarja do arco-cruzeiro, no interior da edificação, são atribuídos a Aleijadinho.

No século XIX, os contornos urbanos foram ampliados ao norte, atingindo o bairro do Capim Cheiroso, onde encontra-se a capela dedicada a Santo Antônio, construída em 1896, e o arraial foi considerado distrito de Santa Bárbara.

FIGURA I - Capela de Santo Antônio, no bairro Capim Cheiroso.



Autor: Luiza Morais - Luriar Design.

A instalação da ferrovia Vitória-Minas, no século XX, retoma o desenvolvimento local. Em 1925, a Companhia Brasileira de Usinas Metalúrgicas instala-se na região, levando a necessidade de uma reorganização espacial. Dessa forma, em 1938, o distrito teve seu nome reduzido à Morro Grande, que em 1943, em decorrência da emancipação, passa a chamar-se Barão de Cocais.

A cidade possui obras artísticas e arquitetônicas dos tempos coloniais ao industrial. Vale destacar as igrejas Nossa Senhora do Rosário e de Sant’Anna, no distrito de Cocais, bem como o núcleo urbano do distrito; a Igreja Matriz de São João Batista, com obras atribuídas a Aleijadinho, as vilas operárias em dois pontos da cidade e a Igreja Nossa Senhora Mãe Augusta do Socorro e seus elementos integrados.

⁷⁷⁰ ASSIS, Adriana Paiva de; SANTOS, Carolina Costa Moreira dos; PEREIRA, Honório Nicholls. Op.Cit.9.

FIGURA II - Santuário São João Batista



Fonte: Acervo da Secretaria Municipal de Cultura de Barão de Cocais. Autor desconhecido.

2.1 O Povoado do Socorro e seu patrimônio cultural material e imaterial

O povoado do socorro foi formado através da busca de minerais para exploração e a partir da edificação da capela primitiva, citada anteriormente. Mesmo sendo anterior a Morro Grande, não concentrou atividades administrativas, apenas minerárias e agropecuárias, sendo hoje, uma comunidade de Barão de Cocais.

De acordo com Trindade⁷⁷¹, na primeira metade do século XVIII, deu-se a construção da Igreja Nossa Senhora Mãe Augusta do Socorro, descrita como capela filial de São João do Morro Grande. A Igreja Nossa Senhora Mãe Augusta do Socorro possui tipologia de torre central e inicialmente, teria sido edificada em estrutura de madeira e vedações em pau-a-pique. Os dados históricos sobre a edificação são raros, mas análises da arquitetura in loco e relatos sociais fomentam o estudo e confirmam a importância histórica e cultural da igreja.

A edificação passou por algumas reformas ao longo do tempo, sendo ampliada e tendo parte da sua estrutura substituída. As principais atividades desenvolvidas e relacionadas à igreja são religiosas, o que reforça a importância sociocultural. A Igreja Nossa Senhora Mãe Augusta do Socorro pode ser exemplificada como:

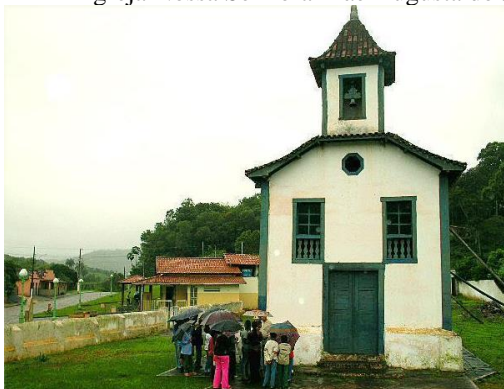
(...) documento vivo que representa a cultura do Povoado do Socorro, revelando processos econômicos, formas de organização social,

⁷⁷¹ TRINDADE, Raimundo cônego. Instituição de Igrejas no Bispado de Mariana. Rio de Janeiro:SPHAN, nº13, Ministério de Educação e Saúde, 1945. p. 307 apud Dossiê de técnico de Tombamento da Igreja Nossa Senhora Mãe Augusta do Socorro, 2005, p.17.

técnicas construtivas, materiais, usos e referências do período colonial mineiro.⁷⁷²

A igreja possui bens integrados ao seu patrimônio, por exemplo, a imagem de culto a Nossa Senhora Mãe Augusta do Socorro, possivelmente confeccionada no século XVIII, que apresenta características que se aparenta com o barroco; além disso, possui o forro artístico, no altar-mor, com características e tonalidades do estilo Rococó, que vem sendo analisado por alguns estudiosos.

FIGURA III - Igreja Nossa Senhora Mãe Augusta do Socorro



Fonte: Acervo da Secretaria Municipal de Cultura de Barão de Cocais. Autor desconhecido

FIGURA IV- Interior da Igreja Nossa Senhora Mãe Augusta do Socorro



Fonte: Acervo da Secretaria Municipal de Cultura de Barão de Cocais. Autor desconhecido.

O povoado do Socorro possui além dos bens materiais, os bens imateriais, que estão relacionados a identidade, expressões e lembranças sociais. O patrimônio imaterial é definido pelo dossiê de registro da Nossa Senhora Mãe Augusta do Socorro como:

⁷⁷² ASSIS, Adriana Paiva de; SANTOS, Carolina Costa Moreira dos; PEREIRA, Honório Nicholls - Dossiê Técnico - Tombamento Igreja Nossa Senhora Mãe Augusta do Socorro - Secretaria Municipal de Cultura e Turismo de Barão de Cocais. 2005, p.22

(...) as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas que as comunidades reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural e se caracterizam por seu aspecto dinâmico já que são constantemente recriados pelos grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e sua história.⁷⁷³

Neste prisma, destaca-se a Festa de Nossa Senhora Mãe Augusta do Socorro. O evento é realizado no Povoado e é tradicional, sendo de extrema importância para a comunidade local, além de receber devotos da região.

A festa acontece no terceiro final de semana de agosto e mobiliza os moradores na organização e participação das diversas atividades, como missas, novenas, procissões e expressões de fé. Vale destacar a cavallhada e o congado, que reafirma a tradição de devoção à padroeira do povoado e são patrimônio cultural e histórico regional.

FIGURA V - Festa de Nossa Senhora Mãe Augusta do Socorro



Fonte: Acervo da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo de Barão de Cocais

2.2 A ameaça ao patrimônio cultural do Povoado do Socorro

Cinco meses após a tragédia do rompimento da barragem B1, da mina do Córrego do Feijão, em Brumadinho, Minas Gerais, a mineradora Vale elevou o nível de 33 barragens em Minas Gerais. Entre elas, está a barragem Sul Superior da mina de Gongo Soco, localizada no território de Barão de Cocais e próxima à comunidade do Socorro. A barragem Sul Superior teve seu nível elevado para 3, com risco iminente de rompimento. Desde então, cerca de 400 moradores das comunidades de Piteiras, Socorro, Tabuleiro e Vila do Gongo foram retirados de suas localidades e acolhidos em hotéis, pousadas e casas alugadas pela mineradora Vale.

Além das comunidades citadas acima, em caso de rompimento da barragem Sul Superior da Mina de Gongo Soco, a cidade de Barão de Cocais seria atingida pela lama que seguiria o curso do Rio São João. Logo após a mudança de nível da barragem, a empresa responsável realizou diversas ações a fim de deixar a população da cidade mais segura, como por exemplo, a pintura da calçada em cor alaranjada, marcando a mancha de inundação, a colocação de placas de locais e fuga e a criação de pontos de encontro. A lama que apesar de não ter atingido o distrito removeu os moradores devido ao seu potencial de destruição passou a ser conhecida como 'lama invisível', visto que apesar

⁷⁷³ Dossiê de Registro da Festa Nossa Senhora Mãe Augusta do Socorro, 2016, p.3.

de não ter havido rompimento a iminência deste foi suficiente para causar danos ao patrimônio e ao tecido social da comunidade.

Foi construído de forma emergencial, uma mega estrutura, com cerca de 35 metros de altura, 307 metros de comprimento e 10 m de largura na parte superior, para conter os rejeitos de minério em caso de rompimento da barragem. Os efeitos sociais, econômicos, no turismo e na cultura da região de Barão de Cocais são incalculáveis e de extrema necessidade de discussão. Choay afirma que “Contra as forças sociais de destruição que os ameaçam, os edifícios antigos têm, como única forma de proteção - aleatória, se não derrisória - a paixão do saber e o amor pela arte.”⁷⁷⁴

Dessa maneira, registra-se a necessidade de estudo, registro, proteção e manutenção dos bens ameaçados pela exploração minerária e ambiental. Além disso, pode-se afirmar, de acordo com Corá, que “toda produção cultural é explicada pelas relações sociais”¹⁶, que as comunidades atingidas pela mineração, em especial o Povoado do Socorro, são impedidas de produzir seu patrimônio cultural imaterial, uma vez que foram retiradas de seus ambientes naturais.

Por mais que as expressões culturais sofram transformações em função do ambiente, a cultura popular do Povoado do Socorro sofreu uma rápida e grande ruptura de continuidade em decorrência da mineração. Sendo assim, “tudo o que as culturas populares fazem é um esforço de resistência das classes populares à dominação”.⁷⁷⁵ De acordo com Choay, “Como processo irremediável, a industrialização do mundo contribuiu, por outro lado, para generalizar e acelerar o estabelecimento de leis visando a proteção do monumento histórico (...)”⁷⁷⁶

É indispensável que haja soluções para a proteção do patrimônio cultural imaterial e material e é função do poder público federal, estadual e municipal proteger a identidade coletiva, direcionando o patrimônio a se tornar acessível e recuperado. Assim, frente a este quadro de ameaça iminente ao patrimônio edificado, às festas e tradições Cocaienses ficam explícitos os limites da legislação municipal em fiscalizar, responsabilizar e eventualmente punir culpados pelos danos ao patrimônio, que como visto acima, apesar de não ter sido diretamente atingido pela ‘lama invisível’, sofreu pelo seu esvaziamento e pela ruptura de seus laços com a comunidade.

3. Barão de Cocais e a Lei Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural

Como já exposto, evidencia-se no Estado brasileiro uma preocupação crescente para com a proteção ao patrimônio cultural em suas mais diversas formas, e essa necessária proteção impõe e/ou constitui reflexos evidentes no ordenamento jurídico pátrio. Outrossim, percebemos que com o passar do tempo, novos desafios são impostos à salvaguarda do patrimônio. Em Barão de Cocais-MG, por exemplo, as preocupações e implicações com o trato do patrimônio cultural deixaram de ser, nos últimos anos, decorrentes apenas dos danos físicos causados por particulares ao patrimônio cultural edificado ou ainda dos transtornos causados pelo decurso do tempo, que impõem, por óbvio, o dever de permanente cuidado.

Nesta sequência, parte do patrimônio cultural de Barão de Cocais passou a enfrentar uma ameaça ainda maior, qual seja, o risco de rompimento da Barragem Sul Superior da Mina de Gongo Soco, como já apresentado anteriormente. Assim,

⁷⁷⁴ CHOAY, Françoise. A alegoria do patrimônio. 6. ed. São Paulo: Etacão Liberdade Ltda, 1925, p. 52.

⁷⁷⁵ CORÁ, Maria Amélia Jundurian. Do Material ao Imaterial: Patrimônios culturais do Brasil. São Paulo: Educ:fapesp, 2014.

⁷⁷⁶ CHOAY, Françoise. A alegoria do patrimônio. 6. ed. São Paulo: Etacão Liberdade Ltda, 1925, p. 127.

evidencia-se um conflito histórico entre a atividade minerária, o pressuposto desenvolvimento econômico (in)sustentável e a manutenção cultural, identitária e patrimonial de um município. Frente a esse conflito e a outras demandas necessárias à preservação do patrimônio cultural local, surge o questionamento sobre a abrangência e a eficiência da legislação municipal para o trato dessa questão pujante.

Isto se dá, devido a importância de um ordenamento interno que estabeleça normas claras, concretas e determinantes, a fim de impor condutas e vedações protetivas ao patrimônio cultural aos administradores, cidadãos e pessoas jurídicas. Nesse sentido, é fundamental estabelecer quais condutas, ações ou omissões serão consideradas infrações ou ilícitas e consequentemente puníveis, especificamente, pelos agentes públicos competentes.

Destaca-se que a infração ou ilícito aqui exposto, em espécie, constitui-se no “comportamento contrário àquele estabelecido pela norma jurídica, que é pressuposto da sanção”⁷⁷⁷. Assim sendo, existem ilícitos, em suas diversas formas e classificações (penais, civis, administrativas, etc) que são, em regra, seguidos de sanções. Logo, a partir do estabelecimento de normas e sanções, bem como da observância de todo o ordenamento jurídico brasileiro, impõe-se aos administradores o poder-dever de agir, tendo em vista que “o Estado, por sua vez, tem o dever-poder de proteger o patrimônio cultural”⁷⁷⁸.

Destarte, para fins de delimitar a discussão, questionar-se-á neste breve artigo se a Lei Municipal nº 1.548/2011⁷⁷⁹ – que estabelece as normas de proteção ao Patrimônio Cultural do Município de Barão de Cocais-MG, é abrangente na definição e regulamentação das infrações e penalidades administrativas, destinadas a ações ou omissões que coloquem em risco o patrimônio material e imaterial do município.

Para tanto, parte-se da premissa de que as demais legislações municipais, a exemplo do Código de Posturas (Lei Complementar nº 1778, de 02 de setembro de 2016) e Plano Diretor do Município (Lei nº 1343, de 02 de outubro de 2006) não estabelecem normas de condutas, definem infrações ou penalidades administrativas capazes de possibilitar ações objetivas por parte da administração pública. Ainda, estabelece-se a premissa de que tais normas impõem à administração municipal o dever de zelo, salvaguarda e de construir mecanismos técnicos, administrativos e legais para a preservação do patrimônio histórico-cultural.

Assim, de forma objetiva, partiremos para a observância do capítulo IV da Lei Municipal nº 1.548/2011, que trata especificamente “Das Infrações e Penalidades Administrativas”, a fim de compreender se as consequências do risco de rompimento da barragem sul superior da mina de gongo soco podem ser consideradas infrações contra o patrimônio cultural.

⁷⁷⁷ OLIVEIRA, Régis Fernandes de, 2012. *Infrações e sanções administrativas*, p. 17.

⁷⁷⁸ JÚNIOR, Ricardo César Ferreira Duarte. *A responsabilidade pela manutenção e restauração dos bens tombados*. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=92977ae4d2ba2142#:~:text=A%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%2C%20em%20seu,prote%C3%A7%C3%A3o%20do%20patrim%C3%B4nio%20cultural%20brasileiro>> acesso em 13/05/2021.

⁷⁷⁹ BARÃO DE COCAIS-MG, Lei Ordinária nº1.548/2011. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/barao-de-cocais/lei-ordinaria/2011/155/1548/lei-ordinaria-n-1548-2011-estabelece-normas-de-protecao-ao-patrimonio-cultural-do-municipio-de-barao-de-cocais-mg-2020-12-01-versao-compilada>>. Acesso em 10 de Maio de 2021.

Isto pois, por mais que o risco de rompimento da barragem não tenha se concretizado até o momento, a chamada “lama invisível”⁷⁸⁰ impôs diversos impactos diretos e indiretos ao patrimônio local, como já brevemente demonstrados neste artigo, bem como tem encoberto e dificultado as manifestações culturais imateriais da comunidade, quase que de forma estratégica.

Cumprido ressaltar que o Capítulo IV da Lei Municipal nº 1.548/2011, é composto por onze artigos, dos quais destacam-se para o presente ensaio o art. 29, que se impõe:

Art. 29 - As pessoas físicas ou jurídicas que promovam ações que caracterizem intervenção, sem a prévia autorização do órgão competente, em objeto ou aspecto, estrutura de edificação ou local especialmente protegido ou em seu entorno por Lei, ato administrativo ou decisão judicial, em razão de seu valor cultural, sem prejuízo das sanções civis e penais cabíveis, incorrerão nas seguintes penalidades:

I - advertência;

II - multa simples ou diária;

III - suspensão, embargo ou demolição parcial ou total da obra ou das atividades;

IV - reparação de danos causados;

V - restritiva de direitos.

§ 1º Consideram-se intervenções as ações de destruição, demolição, pintura, mutilação, alteração, abandono, ampliação, reparação ou restauração dos bens ou em seu entorno, assim como a execução de obras irregulares.

O dispositivo citado considera que toda e qualquer intervenção não autorizada pelos órgãos municipais competentes incorrerá nas penalidades descritas. É possível afirmar, após minuciosa análise, que sob o viés impositivo e coercitivo, este é o artigo mais abrangente e minucioso de toda Lei de proteção ao patrimônio cultural do Município de Barão de Cocais. Não obstante, acredita-se que não é possível afirmar que apenas as ações neles descritas apresentam e constituem riscos ou danos ao patrimônio cultural local, principalmente quando nos situamos a partir da transversalidade entre o patrimônio material e o patrimônio imaterial protegidos.

Frente ao risco de rompimento da barragem sul superior da mina de Gongo Soco, a exemplo, não há indícios de intervenções não autorizadas na Igreja de Nossa Senhora Mãe Augusta do Socorro, por parte da Vale. Porém, surgem do risco iminente em questão, problemáticas como a impossibilidade de acesso ao bem pela comunidade – que a ele conferem significado, importância e (re)conhecimento, e também a um status de insegurança e vulnerabilidade a furtos e vandalismos.

A partir de então, é primordial indagar se a legislação municipal deveria resguardar outras dimensões do patrimônio cultural para além da “pedra e cal” artisticamente edificada, tendo em vista que esta pareceu ser a principal atenção conferida pelos legisladores ao artigo 29. Essa indagação apoia-se na urgente demanda de se trabalhar a gestão do patrimônio histórico e cultural de forma plúrima, diversa e democrática, resguardando os interesses estabelecidos no art. 216 da CF/88, que em sua inteligência traz que

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

⁷⁸⁰ A expressão “lama invisível” vem sendo utilizada para descrever os transtornos e impactos de diversas naturezas que são ocasionados pelo risco de rompimento das barragens em Minas Gerais.

II - os modos de criar, fazer e viver;
III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

A Lei Municipal 1.548/2011 estabelece os instrumentos de proteção do patrimônio cultural municipal por meio de Inventário, Registro e Tombamento e segue o esperado pela CF/88 nesse sentido. Porém, ao estabelecer os mecanismos coercitivos (infrações e penalidades) não expôs sequer uma ação que pudesse caracterizar dano ao patrimônio imaterial do território. Ainda assim, ao dispor sobre as condutas que podem ser consideradas infrações, se limita ao apresentado pelo seu artigo 29 e pelo art. 37.

O art. 37, por sua vez, dá luz a necessidade de acompanhamento e inspeção dos bens culturais tombados, com a seguinte redação:

Art. 37. Os bens tombados, inclusive seu entorno, serão fiscalizados periodicamente pela Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, que poderá inspecioná-los sempre que julgar conveniente, sendo vedado aos respectivos proprietários ou responsáveis criar obstáculos à inspeção, sob pena de multa, elevada ao dobro em caso de reincidência.

Com isso, mostra-se a necessidade de fiscalização e acompanhamento do patrimônio por parte da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo (SMCT), de forma direta e constante. Tal atividade não está sendo realizada desde o dia 08 de fevereiro de 2019, o que tem forçado a SMCT a justificar ao IEPHA, anualmente, as razões da ausência de laudos técnicos de estado de conservação da Igreja de N. S. Mãe Augusta do Socorro, que está na área de auto salvamento e com acesso proibido.

Além desses dois dispositivos extraídos da lei 1.548/2011, afirma-se que não existem, em âmbito municipal, outros mecanismos que permitam ou exijam a atuação coercitiva da administração pública frente a causadora dos impactos, nem é possível apresentar em qual tipificação se enquadrariam. Por sua vez, o art. 216, §4º da CF/88 diz que “os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei” o que denota uma atuação legislativa e posteriormente executiva, por meio do chamado “poder de polícia”. Não afasta-se que todo o ordenamento jurídico brasileiro pode e deve ser utilizado para a proteção do patrimônio cultural local. No entanto, acredita-se que compete ao município estabelecer os melhores parâmetros e normas para lidar com os interesses diretos da comunidade, de modo a propiciar a gestão eficiente, democrática e participativa do patrimônio.

Tal entendimento encontra amparo no art. 23, III da CF/88, que expõe que compete, de forma comum, à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal realizarem a proteção, dentre outros, dos documentos, das obras e outros bens de valor histórico artístico e cultural. No mesmo sentido, esclarece-se que a possibilidade do município legislar sobre normas de proteção do patrimônio cultural também fundamenta-se no art. 30, I, da Constituição Federal quando afirma que compete ao Município legislar sobre matérias de interesse local.

Destaca-se que até o presente momento, a empresa responsável pelo risco de rompimento da barragem Sul Superior da Mina de Gongo Soco e por todos os seus danos ao patrimônio material e imaterial não sofreu qualquer tipo de penalidade administrativa por parte da Secretaria de Cultura e Turismo de Barão de Cocais, ao passo que os impactos, o distanciamento entre a comunidade local e os bens afetados, bem como o encobrimento lento da história local mantém-se, dia após dia.

A medida que o tempo passa, o maior meio de sustento ao patrimônio da comunidade do Socorro, definitivamente, tem sido a tentativa constante de união e resistência dos moradores evacuados, que clamam por justiça, punições e o mais importante, a retomada de suas propriedades, sua cultura e tradições, sustentadas pela fé a Mãe Augusta do Socorro.

Corroborando com a luta dos evacuados e pelo notório interesse constitucional pela preservação da história e da cultura brasileira, espera-se o direito e a legislação do Município de Barão de Cocais, bem como seus agentes (legislativos e executivos) não fiquem inertes, pois o Direito pode ser somente teorizado, mas vivido, devendo ser construído e alcançado mediante força e luta: “O Direito não é uma pura teoria, mas uma força viva”⁷⁸¹.

4. Considerações finais

No campo do patrimônio cultural os conceitos e demandas passam por constantes ampliações e revisões, assim, desde a criação do decreto lei de 1937, tal ampliação perpassa pela Constituição cidadã de 1988, as legislações mineiras de redistribuição de ICMS de 2009 e a lei municipal de Barão de Cocais, datada de 2011, num movimento que em suma, busca dar voz e representatividade aos diversos entes federativos e grupos sociais, a fim de que estes possam se manifestar e tomar ações cabíveis na luta pela preservação de seus patrimônios.

Desta maneira, a capilarização de instrumentos normativos se mostra de extrema importância, uma vez que é através destes que se pautam as ações preservacionistas. Os referidos instrumentos se modernizam quando as demandas se ampliam, fazendo com que estes se mostrem ineficazes, apresentando uma permissividade danosa ao patrimônio e às relações sociais estabelecidas com os bens.

Neste sentido, a análise da legislação municipal do município de Barão de Cocais aponta para a incapacidade desta em tutelar e proteger de maneira eficaz o patrimônio edificado e imaterial do distrito de Socorro, ameaçado pela lama invisível. Neste sentido fica evidente a necessidade de revisão desta legislação, incorporando instrumentos que possibilitem a fiscalização, controles e punições necessárias para evitar ações que causem danos diretos ou indiretos aos bens tutelados pelo município.

⁷⁸¹ Ihering, Rudolf von. Tradução de João Vasconcelos. São Paulo: Forense, 2006, p. 01.



INITIA VIA
EDITORA