

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL**

TEREZA CRISTINA MOTA DOS SANTOS PINTO

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL E SUAS QUESTÕES CONTROVERSAS NA
BUSCA DA SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA: ESTUDO DE CASO DA USINA
DE BELO MONTE**

**MANAUS-AM
2016**

TEREZA CRISTINA MOTA DOS SANTOS PINTO

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL E SUAS QUESTÕES CONTROVERSAS NA
BUSCA DA SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA: ESTUDO DE CASO DA USINA
DE BELO MONTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Mauro Augusto Ponce
Leão Braga

**MANAUS-AM
2016**

TEREZA CRISTINA MOTA DOS SANTOS PINTO

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL E SUAS QUESTÕES CONTROVERSAS NA
BUSCA DA SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA: ESTUDO DE CASO DA USINA
DE BELO MONTE**

Dissertação aprovada pelo Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, pela Comissão Julgadora abaixo identificada.

Manaus, 14 de outubro de 2016.

Prof. Dr. Mauro Augusto Ponce Leão Braga

Universidade do Estado do Amazonas

Prof. Dr. Edson Damas da Silveira

Universidade do Estado do Amazonas

Prof. Dr. Juliano Ralo Monteiro

Universidade Federal do Amazonas

Dedico este trabalho a Deus e a minha família, representada na figura de meu avô Antônio Mota (*in memorium*), que contribuíram sobremaneira para sua realização.

AGRADECIMENTOS

Meus eternos agradecimentos, primeiramente a Deus que me deu esta oportunidade e me fez forte para superar as adversidades e vencer mais essa etapa da minha vida.

Aos meus pais, Ubaldo e Tânia, que sempre fizeram dos meus sonhos seus próprios objetivos, e ao meu irmão, que juntos me ensinaram a felicidade de estar em família.

Em especial, ao meu grande companheiro e marido, Yuri Pinto, pela sua compreensão e incentivo nas horas mais difíceis durante a realização deste trabalho.

A minha eterna professora Gláucia Ribeiro, responsável pela minha paixão pelo magistério e por este título conquistado.

Ao meu orientador, professor Dr. Mauro Braga, sempre disponível e cordial.

Ao professor Edson Damas, que mesmo longe, me ajudou com livros e com sua grande experiência profissional.

Aos demais professores do Programa de Mestrado, pelos ensinamentos.

A Universidade do Estado do Amazonas, minha singela casa, formadora da profissional que me tornei.

"Precisamos dar um sentido humano às nossas construções. E, quando o amor ao dinheiro, ao sucesso nos estiver deixando cegos, saibamos fazer pausas para olhar os lírios do campo e as aves do céu."

Érico Veríssimo

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 traz em seu conjunto normativo a previsão de proteção ao meio ambiente, ao mesmo tempo em que prevê a livre iniciativa econômica. Entretanto, há uma dificuldade de conciliar e ponderar as necessidades da sociedade frente ao descompasso entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental. O instituto do licenciamento ambiental, consagrado por meio do poder de polícia, é o atual instrumento jurídico brasileiro expresso na Política Nacional do Meio Ambiente, para fiscalizar e limitar as atividades potencialmente poluidoras, garantindo a defesa dos recursos naturais. É, portanto, objeto de concretização da sustentabilidade. Nesse sentido, a Amazônia tem sido palco de grandes debates acerca do processo de licenciamento de grandes obras e atividades, dada a possibilidade de gerar um impacto ambiental em proporções extremas, assim como promover o desenvolvimento da região. Dessa forma, oportuno é o estudo do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte, como caso emblemático, analisando todos os aspectos considerados no licenciamento, para verificar a aplicação do desenvolvimento sustentável, ponderando interesses econômicos e ambientais.

Palavras-chave: licenciamento ambiental; sustentabilidade; Belo Monte.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 has in its set of rules protecting forecast the environment, while providing for the free economic initiative. However, there is a difficulty in reconciling and ponder the front society needs the gap between economic development and environmental preservation. The environmental licensing institute, established through the police power, is the current Brazilian legal instrument expressed in the National Environmental Policy, to monitor and limit the potentially polluting activities, ensuring the protection of natural resources. It is therefore implementing object of sustainability. In this sense, the Amazon has been the scene of major debates about the licensing process for major projects and activities, given the possibility to generate an environmental impact in extreme proportions, as well as promote the development of the region. Thus, timely it is the study of hydroelectric Belo Monte as an emblematic case, analyzing all aspects considered in the licensing, to ensure the implementation of sustainable development, balancing economic and environmental interests.

Keywords: environmental licensing; sustainability; Belo Monte.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	DIREITO AMBIENTAL MODERNO: MULTIDISPLINARIEDADE E O ESTADO SOCIAMBIENTAL DE DIREITO	13
2.1	RESGATE HISTÓRICO DO DIREITO AMBIENTAL.....	13
2.2	A MULTIDISCIPLINARIEDADE DO DIREITO AMBIENTAL E SUA LIGAÇÃO COM O DIREITO ADMINISTRATIVO	21
2.3	MUDANÇA DE PARADIGMAS: ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO E A COMPLETUDE DO DIREITO A VIDA.....	27
2.4	A ORDEM ECONÔMICA E A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: PONDERAÇÃO DE PRINCÍPIOS	34
2.5	SUSTENTABILIDADE: O CAMINHO PARA O ENFRENTAMENTO DA CRISE PLANETÁRIA	37
3	O LICENCIAMENTO AMBIENTAL	49
3.1	CONCEITO E GENERALIDADES	49
3.2	INSTRUMENTOS INTRODUTÓRIOS AO LICENCIAMENTO: AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL E AUDIÊNCIA PÚBLICA	55
3.3	COMPETÊNCIAS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL: DEFINIÇÕES E CONTROVÉRSIAS	60
3.3.1	Competência licenciatória administrativa ou comum.....	60
3.3.2	Competência licenciatória legislativa.....	66
3.4	AS ETAPAS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	67
3.5	LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE USINAS HIDRELÉTRICAS NO BRASIL	70
4	BELO MONTE: CONSTRUÇÃO, LICENCIAMENTO, IMPACTOS E IMPASSES	76
4.1	A HISTÓRIA DE BELO MONTE	76
4.2	IMPACTOS (NÃO) PREVISTOS NO RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL DA USINA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE E SUAS CONSEQUÊNCIAS AO MEIO AMBIENTE.....	79
4.3	DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONANTES AMBIENTAIS RELATIVAS ÀS TERRAS INDÍGENAS E A VIOLAÇÃO DE SEUS DIREITOS	85
4.4	IMPACTOS PARA AS POPULAÇÕES RIBEIRINHAS	92

4.5	EQUÍVOCOS JURÍDICOS NAS DECISÕES JUDICIAIS SOBRE BELO MONTE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA N. 2006.39.03.000711-8	95
4.6	BELO MONTE E O LICENCIAMENTO SOCIOAMBIENTAL	100
5	CONCLUSÃO.....	104
	REFERÊNCIAS.....	107

1 INTRODUÇÃO

A relação do homem com o meio ambiente começou a ganhar destaque no século passado, quando se percebeu a limitação dos recursos naturais frente à sua exploração predatória. Mais precisamente na década de 60, surgiram as primeiras legislações voltadas à preservação ambiental, quando a natureza pode dividir com o homem, até então o principal sujeito de direitos, a defesa de seus interesses.

Em 1981, com a Lei n. 6.938, intitulada Política Nacional do Meio Ambiente e considerada um marco legal, devido ao tratamento global dado a defesa do meio ambiente, o Direito Ambiental ganhou um novo impulso, para então chegar a Constituição Federal de 1988, dedicando um capítulo inteiro ao meio ambiente e consagrando o conceito de desenvolvimento sustentável. Hoje, pode-se dizer que o Brasil possui uma das mais avançadas legislações ambientais.

Apesar disso, a mentalidade da contradição entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico ainda é latente. No país, na maioria das vezes esse desenvolvimento é conduzido de forma degradadora, com a extração e transformação da matéria-prima sem o devido cuidado com a sustentabilidade. Nesse sentido, muitos avanços já foram empreendidos, mas estão longe de ser o ideal.

No que pertine ao desenvolvimento sustentável, cada dia mais perto está de, ao menos, estabelecer um conceito, pois a matéria nunca foi tão discutida e estudada. Baseado num modelo que procura ponderar o crescimento econômico com a utilização dos recursos naturais, a noção de sustentabilidade foi introduzida no mundo pelo Relatório de Brundtland de 1987, no documento nomeado Nosso Futuro Comum, para, como supramencionado, ser consagrada em 1988 pela Constituição da República, a mesma que se filiou ao Antropocentrismo.

Dessa maneira, o Direito Ambiental moderno busca a prevenção dos danos ambientais, rompendo com a noção meramente reparadora, além de inserir o meio ambiente sadio e equilibrado como um direito humano fundamental, ainda que não expressamente contido no artigo 5º da Constituição Federal, e por fim, e não menos importante, o reconhecimento do homem como parte integrante da natureza, e não como figura dissociada desta.

Para garantir a eficácia de seu artigo 225, a Carta Magna criou o licenciamento ambiental, fundamentado na figura do poder de polícia ambiental, poder este tendente a

assegurar a coesão social e a defesa ambiental, por meio de prerrogativas e deveres da Administração Pública limitadores dos direitos dos particulares.

Assim, tem-se de um lado o Estado, por meio da sua Constituição, impondo a necessidade de defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, lançando mão de institutos jurídicos de salvaguarda desses interesses, e de outro lado, o direito, senão a imprescindibilidade na visão do atual mundo capitalista, do desenvolvimento econômico. E o problema que se pretende abordar reside justamente na (in)compatibilidade de aliar esses dois direitos, para pôr em prática a tão almejada sustentabilidade.

O objetivo do estudo é analisar se a atuação da Administração Pública, por meio do poder de polícia ambiental e seus institutos, notadamente o licenciamento ambiental, garante a efetividade da sustentabilidade.

De forma a viabilizar a pesquisa científica, optou-se por limitar à questão a Amazônia, trazendo a tona o estudo de caso da Usina de Belo Monte e seus entraves quanto ao licenciamento ambiental, resultados do desequilíbrio entre o desenvolvimento da região e a conservação do meio ambiente equilibrado, não só aos povos que lá habitam, mas também a toda a presente e futura geração.

Para tanto, o estudo será dividido em três capítulos. O primeiro tratando do ponto de intersecção entre o Direito Ambiental e o Direito Administrativo, da mudança de paradigmas trazida pelo Estado Socioambiental de Direito, com a completude do direito à vida, implicitamente inaugurado pelo artigo 225 da Constituição Federal, e sua efetivação por meio do instituto do licenciamento ambiental, aliado à sustentabilidade desde seu nascedouro no Relatório de Brundland até os dias atuais, mostrando os mais diferentes conceitos e estudos sobre o tema, e a dificuldade de compatibilizar o meio ambiente sadio e equilibrado com o desenvolvimento econômico, nos moldes da atual sociedade capitalista brasileira.

No segundo capítulo, tratar-se-á do instituto do licenciamento, com as normas pertinentes ao tema e suas questões controversas, e o poder de polícia ambiental como instrumento de concretização deste.

No terceiro capítulo, afunilando a questão para a Região Amazônica, abordar-se-á, como estudo de caso, o licenciamento da Usina de Belo Monte, revelando os entraves sofridos para a construção da obra, as considerações do EIA/RIMA e as consequências para todos os sujeitos envolvidos, com enfoque na questão socioambiental.

A metodologia utilizada será a dedutiva, à medida que se partirá da teoria geral para um caso específico, baseada em pesquisa bibliográfica, com estudos de jurisprudência, de modo a verificar como o tema é tratado em nosso país.

Dessa maneira, a título de introdução, se pretende demonstrar o papel do Poder Público de garantidor do meio ambiente ecologicamente sadio e equilibrado, dentro da nova órbita do Estado Socioambiental de Direito, questionando se, por meio do licenciamento, instrumento do poder de polícia ambiental, reúne condições de efetivar o desenvolvimento sustentável, neste trabalho voltado para a região Amazônica.

2 DIREITO AMBIENTAL MODERNO: MULTIDISPLINARIEDADE E O ESTADO SOCIAMBIENTAL DE DIREITO

O excesso populacional no Brasil combinado com a má distribuição de riquezas levou a escassez dos recursos naturais. O problema do uso indiscriminado, sem as devidas precauções, ou ao menos reposições, começou a atingir o bem-estar e a qualidade de vida da população.

Por outro lado, o crescente desenvolvimento urbano e econômico tem levado a população a buscar, cada vez mais, meios de aumentar seus recursos financeiros, sobrepondo, em muitos casos, os interesses econômicos em detrimento do meio ambiente.

A temática ambiental vem representando preocupação frequente nos debates mundiais. Isto porque, como menciona Leite (2001, p.19) “os desastres ambientais alcançam efeitos transfronteiriços e atingem toda coletividade e seu ecossistema”.

Notadamente a água tem sido um dos elementos de maior disputa, dado seu valor econômico e sua importância vital ao homem, aliado crise hídrica enfrentada de forma mais acentuada nos países emergentes.

Ribeiro explica (2008, p.17):

Água é riqueza porque foi transformada em uma mercadoria em escala internacional, o que gera interesses de grandes grupos transnacionais que atuam apoiados por órgãos como o Banco Mundial e a OMC. Ela também gera riqueza ao ser usada como insumo produtivo na agricultura, indústria e geração de energia.

Água é fonte de conflitos porque sua distribuição natural não corresponde a sua distribuição política. Em alguns países os recursos hídricos são mais que suficientes para abastecer as necessidades de seu povo. Mas eles são raros em outros. Como o estilo de vida hegemônico está baseado no consumo incessante de mercadorias, o uso da água para a produção industrial tende a aumentar, o que pode desencadear novos conflitos pelo seu acesso.

Não menos importante, a devastação sem limite das florestas, o volume de lixo nos mares e rios, bem como nas ruas, a poluição do ar e o aquecimento global, a caça predatória dos animais, revelam dados alarmantes quanto ao futuro do Planeta.

Neste cenário, ameaçada sua própria existência, o homem se viu obrigado a buscar soluções para esta crise, colocando o tema no topo da lista de preocupações mundiais.

2.1 RESGATE HISTÓRICO DO DIREITO AMBIENTAL

Os anos 60 foram marcados por uma onda de questionamentos e movimentos sociais, notadamente nos Estados Unidos, ganhando força os voltados à proteção do meio ambiente e

as consequências da industrialização. Neste contexto ambiental, o pontapé inicial foi dado em 1968 por um grupo de cientistas que projetaram os efeitos do crescimento populacional sob a poluição e o esgotamento dos recursos naturais, o denominado Clube de Roma, voltando a pesquisa para o âmbito global, e não apenas o nacional ou regional. Eles detectaram que a escassez dos recursos não-renováveis e a deterioração do meio ambiente seriam resultados do rápido crescimento demográfico aliado a industrialização desenfreada.

Como consequência, em 1971, veio o primeiro relatório, intitulado “Limites para o Crescimento” com a seguinte conclusão:

Caso as presentes tendências de crescimento da população mundial, industrialização, poluição, produção de comida, e uso de recursos naturais não se alterarem, os limites para o crescimento do planeta serão atingidos em algum ponto nos próximos 100 anos. O resultado mais provável será um rápido e descontrolado declínio tanto em termos de população como capacidade industrial.

Assim foi demonstrada a necessidade de desaceleração no crescimento para estabilizar a produção e o uso dos recursos naturais.

Ainda que tais projeções, mais tarde, se mostrassem incorretas, por pregar um crescimento quase zero, sem levar em consideração o progresso tecnológico, contribuíram para um alerta do povo da época, quanto aos efeitos negativos do consumo acelerado.

Um ano após, a Organização das Nações Unidas (ONU) juntamente com a comunidade científica, realizou em Estocolmo, na Suécia, a Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, primeira reunião a nível mundial com o intuito de discutir sobre o meio ambiente, contando inclusive com a participação do Brasil.

Um de seus principais resultados foi a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) e a construção da expressão “ecodesenvolvimento”, desenvolvida por Ignacy Sachs, hoje conhecida como desenvolvimento sustentável. A expressão se cunhava no conceito de política includente, com a correta e justa distribuição de riqueza, garantindo os recursos naturais para as presentes e futuras gerações.

Na realidade, o termo ecodesenvolvimento foi lançado em 1973 por Maurice Strong e desenvolvido por Sachs (1981), que pensou um modelo de desenvolvimento aliando a economia, a justiça social e a preservação ecológica, de modo a satisfazer, além do presente, as futuras gerações.

Desta forma, o ecodesenvolvimento inovou com a preocupação econômica associada à problemática ambiental e social.

Assim sendo, as conclusões da Conferência de Estocolmo foram ganhando um novo delineado, diferente do Clube de Roma, ainda que ambos tivessem o mesmo objetivo, aquele pautando suas conclusões no modo e na qualidade do crescimento, e este na quantidade. É o que bem explicam Trennepohl e Trennepohl (2016, p. 37):

Durante a Conferência de Estocolmo, em 1972, chegou-se a uma conclusão diferente daquela do Clube de Roma. A solução não era produzir menos, mas produzir melhor. Era necessário produzir sem desperdícios, racionalizando a utilização dos recursos naturais e gerando menos resíduos sólidos, efluente líquidos e emissões gasosas. Em última análise, era preciso produzir de forma mais limpa. E, para tanto, é imprescindível que a imposição de medidas restritivas do desenvolvimento desordenado dê lugar ao incentivo ao desenvolvimento sustentável.

A partir da década de 80, mais precisamente com a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, chamada de Comissão de Brundtland de 1983, mantendo o mesmo objetivo de enfrentar as questões ambientais, com foco na efetividade das propostas, e seu relatório “Nosso Futuro Comum” apresentado em 1987, o termo desenvolvimento sustentável foi pela primeira vez citado e explorado, baseado na ideia de aliar o crescimento econômico à proteção ambiental e equidade social, revelando-se um aprimoramento do conceito de ecodesenvolvimento já pregado por Sachs.

Leff (2001, p.18) assevera:

Antes que as estratégias de Ecodesenvolvimento conseguissem romper as barreiras da gestão setorializada de desenvolvimento (...) as próprias estratégias de resistência à mudança da ordem econômica firam dissolvendo o potencial crítico e transformador das práticas de Ecodesenvolvimento. Daí surge a busca de um conceito capaz de ecologizar a economia, eliminando a contradição ente crescimento econômico e preservação da natureza. Começa então naquele momento a cair em desuso o discurso do Ecodesenvolvimento, suplantado pelo discurso de Desenvolvimento Sustentável.

Ainda nos 80, com a promulgação da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, foi introduzida no Brasil a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), representando um marco na legislação ambiental, por propor a adoção de políticas públicas destinadas a orientar a atuação de todos os entes federativos para consecução de objetivos gerais e globais, relacionados a preservação do meio ambiente.

Antunes (2004, p.95) conceitua que “A PNMA, portanto, deve ser compreendida como o conjunto dos instrumentos legais, técnicos, científicos, políticos e econômicos destinados à promoção do desenvolvimento sustentado da sociedade e economia brasileiras”.

Antes da existência desta lei, cada ente agia de forma independente, por vezes com práticas dissociadas em cada região do País. A integração destas auxiliou a concretização de objetivos comuns, dada à unicidade e indivisibilidade do meio ambiente, porém respeitando as particularidades de cada região. Nesse alvitre, ficou famosa a frase “pensando globalmente, agindo localmente”.

Para dar essa concretude, a lei previu a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), sistema este envolvendo os três níveis da federação, que atuaria na coordenação das políticas públicas para dar vida aos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente. Tais objetivos, elencados no artigo 4º da Lei n. 6938/81, dizem respeito à preservação e recuperação da qualidade ambiental (de maneira geral), compatibilizando o desenvolvimento econômico-social com o equilíbrio ecológico, por meio de pesquisas e novas tecnologias, definição de áreas prioritárias de ação governamental, e a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados ao poluidor, bem como a contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos ao usuário.

Na década seguinte, as conclusões do Relatório Nosso Futuro Comum, de Brundtland, serviram para a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992, realizada no Rio de Janeiro, motivo pelo qual ficou mundialmente conhecida como Rio-92. A Conferência ganhou destaque pela iniciativa dos 175 países de real cooperação mútua, ações conjuntas com o único objetivo de busca das soluções para as questões ambientais. Exemplo disso foram os acordos de parceria, em âmbito global, como a Declaração do Rio e a Agenda 21.

A Agenda 21 recebeu esse nome, pois o documento enumerou em suas propostas 21 ações prioritárias consubstanciadas nos temas sustentabilidade rural e urbana, inclusão social, recursos naturais estratégicos, economia e ética, centralizando na questão da promoção do desenvolvimento sustentável.

A Declaração do Rio sobre Meio e Desenvolvimento reuniu em 27 princípios seus objetivos de estabelecer uma parceria global mediante a cooperação dos Estados juntamente com a sociedade para a manutenção da integridade do meio ambiente. Igualmente voltada ao agenciamento do desenvolvimento sustentável, o princípio 3 assim preceituou que “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”.

A mais recente reunião aconteceu em 2012, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+92), contando desta vez com 190 países, reafirmando a necessidade de equilibrar a preservação do meio ambiente com o desenvolvimento.

Nota-se que essas reuniões, realizadas a partir da década de 60, tomaram como base não apenas a questão ambiental em si, mas aliaram a ela diversos fatores como desigualdades, mudanças climáticas, pobreza, água, saúde, empregos, ampliando-as a um conceito global, de cooperação mundial, de modo a encontrar um caminho para a efetividade do desenvolvimento sustentável.

É possível perceber ainda, dentro do contexto histórico de cada época que, mesmo com a existência de normas ambientais protecionistas, o objetivo dos governantes não era exatamente de manter o equilíbrio ambiental, mas de proteger a economia.

Com o crescimento das reflexões a esse respeito, dado a crise ambiental que se instalou no mundo, e com o ponto chave da Política Nacional do Meio Ambiente instituída pela Lei n. 6.981/81 e, mais tarde, com o advento da Constituição Federal de 1988, o meio ambiente ganhou especial destaque. Situação diferente da que se via no passado, ainda que o artigo 225 da Carta Magna tenha caráter eminentemente antropocêntrico, como assevera Fiorillo (2004, p. 17-18):

[...] não temos dúvida em afirmar que não só existe uma visão antropocêntrica do meio ambiente em sede constitucional, mas também uma indissociável relação econômica do bem ambiental com o lucro que pode gerar, bem como com a sobrevivência do próprio meio ambiente. Além disso, a vida humana só será possível com a permanência dessa visão antropocêntrica - o que, obviamente, não permite exageros -, visto que, como o próprio nome já diz, ecossistema engloba os seres e suas interações positivas em um determinado espaço físico.

Entretanto, aos poucos se foi abandonando a postura meramente utilitária, de enxergar os recursos naturais como mero objeto de gozo e usufruto, ressaltando o valor subserviente da natureza, para o papel de sujeito de direitos, merecedor de proteção jurídica especial, dada sua posição imprescindível à manutenção da vida.

Até mesmo porque, o conceito de antropocentrismo clássico já não consegue servir de base teórica ao pensamento contemporâneo, como explica Silva (2002, p. 49) “equilíbrio ambiental e bem de uso comum devem estar articulados, porquanto a natureza do bem pode ocasionar a devastação, que parece ter sido legitimada pelo antropocentrismo clássico”.

Vale ressaltar, entretanto, que o antropocentrismo que se vivencia hoje é aquele chamado “alargado”, tendo em vista ultrapassar a questão humana de maneira isolada,

colocando o homem como parte integrante do meio ambiente. É o que assevera Arendt (2014, p. 254):

(...) a expressão “dominar a natureza” só tem sentido se partirmos da premissa de que o homem não é natural. Mas se o homem é também Natureza, não podemos falar em dominar o homem. E aqui se evidencia uma contradição: se o homem domina a Natureza, quem o dominará? Outro homem? Isso só seria concebível se admitíssemos a ideia de um homem superior, uma raça superior, e a História já comprovou o desastre de tal concepção.

A ideia Natureza-objeto *versus* Homem-sujeito, que prevalece entre nós, parece ignorar que a palavra sujeito comporta mais de um significado: sujeito quase sempre é entendido como ser ativo, ser dono do seu destino. Todavia, o termo pode também indicar ser ou estar sujeito (submetido) a determinadas circunstâncias. Analisada por este ângulo a palavra possui uma conotação negativa, que foi esquecida pelo humanismo moderno no afã de afirmar uma visão antropocêntrica do mundo.

É, dessa maneira, a introdução da mentalidade de que o homem faz parte da natureza, não podendo, portanto, subjugá-la, introduzindo-se um novo sujeito de direitos: o meio ambiente, do qual faz parte o homem. Assim sendo, não apenas o homem isoladamente merece atenção especial, mas o conjunto no qual está inserido. Nesse sentido, Antunes (2004, p. 26) afirma:

O que o Direito Ambiental busca é o reconhecimento do Ser Humano como parte integrante da Natureza. Reconhece, também, como é evidente, que a ação do Homem é, fundamentalmente, modificadora da natureza, culturalizando-a. Entretanto, o Direito Ambiental afirma a negação das concepções passadas, pelas quais ao Ser Humano competia subjugar a Natureza. Não. O Direito Ambiental estabelece a *normatividade* da harmonização entre todos os componentes do mundo natural *culturalizado*, no qual, a todas as luzes, o Ser Humano desempenha papel essencial.

A natureza deixa de se sujeitar à figura de mero instrumento de realização dos interesses humanos, para integrar a categoria de bem essencial à vida. Independente de qualquer benefício que advenha ao homem, o meio ambiente ganha proteção jurídica especial para manutenção do equilíbrio ecológico e, portanto, da qualidade de vida.

Nesse sentido, Leite e Ayla (2002, p. 44-45) explicam:

[...] esta visão antropocêntrica pode ser aliada a outros elementos e um pouco menos centrada no homem, admitindo-se uma reflexão de seus valores, tendo em vista a proteção ambiental globalizada.

Articulada uma noção genérica de meio ambiente, cabe, agora, frisar algumas preocupações centrais e alguns valores que devem guiar a conduta antropocêntrica em relação ao meio ambiente:

1. O ser humano pertence a um todo maior, que é complexo, articulado e interdependente;
2. A natureza é finita e poder se degradada pela utilização perdulária de seus recursos naturais;
3. O ser humano não domina a natureza, mas tem de buscar caminhos para uma convivência pacífica entre ela e sua produção, sob pena de extermínio da espécie humana;

4. A luta pela sobrevivência harmônica com o meio ambiente não é somente responsabilidade de alguns grupos ‘preservacionistas’, mas missão política, ética e jurídica de todos os cidadãos que tenham consciência de destruição que o ser humano está realizando em nome da produtividade e do progresso.

De fato, seria difícil considerar que, dentro de um mesmo dispositivo legal, no caso, o artigo 225 da Constituição Federal, se encontrasse dois conceitos aparentemente oposto: qual seja, o antropocentrismo tradicional, colocando o homem como centro e principal referência, relegando à natureza o papel de mero meio de produção, gerador de riquezas para o homem, e o desenvolvimento sustentável, modelo pensando para aliar as práticas humanas à preservação do meio ambiente, com responsabilidade e justiça ambiental.

Na realidade, a base teórica sustentadora do Direito Ambiental moderno se encontra numa linha tênue entre o Biocentrismo (natureza como centro de tudo) e o Antropocentrismo (homem como centro de tudo), resultando na corrente lógica de elevação dos dois sujeitos, à medida que ambos possuem o mesmo valor.

Contudo, é concebível um ecossistema sem a presença humana. Na via reversa, não é concebível a presença humana sem um ecossistema de apoio. Por esse motivo, a preocupação em manter um ecossistema vivo e equilibrado, posto que somente assim é possível a existência da vida digna.

Nesse contexto, com a crise mundial de escassez de recursos naturais, dada a busca desenfreada por crescimento econômico, desde a década de 60, o planeta passou a observar e discutir com maior afinco as questões ambientais, dando origem a um novo ramo do Direito: O Direito Ambiental. Como ilustra Granziera (2009, p. 5):

O Direito Ambiental é um ramo do direito muito recente, surgido na metade do século XX, apenas quando as consequências deletérias das atividades humanas, desenvolvidas ao longo de séculos, mostraram a necessidade de uma mudança no paradigma então vigente, pois se começava a perceber a incidência de poluição e a degradação ambiental nas mais variadas formas e em intensidades nunca antes detectadas, como os efeitos da chuva ácida e a diminuição dos recursos pesqueiros em várias regiões do Planeta. (...) A necessidade de organizar as atividades humanas, com vistas a refrear as consequências que começavam a ser sentidas, deu azo ao surgimento de um novo direito, que se ocupasse sistematicamente da proteção ambiental.

Este ramo do Direito cuida de regular a relação do homem para com a natureza, disciplinando as atividades humanas efetiva ou potencialmente causadoras de impactos, no sentido de minimizar ou impedir danos, permitindo o direito ao meio ambiente equilibrado não só para o presente, mas também para as futuras gerações. Não se limita, portanto, ao aspecto ecológico. Para Milaré (2004), é o conjunto de princípios e normas que têm o objetivo

de regular as atividades humanas capazes de afetar direta ou indiretamente a qualidade do meio ambiente globalmente considerado, tendo em vista a sustentabilidade das presentes e futuras gerações.

Já chamado de Direito do Meio Ambiente e de Direito Ecológico, durante as décadas de 70 e 80, essas terminologias encontram-se ultrapassadas, à medida que associavam apenas à concepção de meio ambiente natural. A proteção implementada pelo Direito Ambiental estende-se a um horizonte mais amplo. Como ressalta Antunes (2004, p. 6):

Ainda que a Ecologia seja uma ciência com fronteiras bastante amplas, existe uma tendência a considerá-la apenas em relação aos meios naturais, excluindo-se de seus domínios o meio ambiente cultural. Sabemos que a proteção jurídica compreendida pela legislação ambiental estende-se a horizontes mais vastos do que a natureza considerada em si própria.

Derani (2001, p. 74-75) contribui:

Assim meio ambiente deixa-se conceituar como um espaço onde se encontram os recursos naturais, inclusive aqueles já reproduzidos (transformados) ou degenerados (poluídos) como no caso do meio ambiente urbano. Importante ressaltar que este conceito de meio ambiente não se reduz a ar, água, terra, mas deve ser definido como o conjunto das condições de existência humana, que integra e influencia o relacionamento entre os homens, sua saúde e seu desenvolvimento.

Por essa razão, para o Direito Ambiental considerado atualmente, Silva (2013) reconhece o meio ambiente em quatro aspectos: natural, artificial, cultural e do trabalho.

O meio ambiente natural é composto pelo solo, água, ar, fauna, flora, isto é, dos recursos que naturalmente brotam no planeta, sem qualquer interferência do ser humano. O meio ambiente artificial, ao contrário, é constituído pelo espaço urbano, característico da atividade humana, como rua, prédios e praças. O cultural integra o patrimônio histórico e turístico e apesar de ter sido construído pelo homem, diferencia-se do meio ambiente artificial, pelo valor diferenciado que adquiriu perante a sociedade. Por fim, o meio ambiente do trabalho é o local onde se pratica as atividades laborais, podendo representar qualquer localização, até mesmo a própria residência, desde que lá seja o ponto de realização do trabalho.

Tais aspectos representam apenas uma forma didática de classificação do meio ambiente para o estudo do Direito Ambiental, à medida que este é uno e indivisível.

No que se refere a conceitos, interessante é a polêmica acerca da expressão “meio ambiente”. A Lei n. 6.938/81 traz o seguinte conceito: “meio ambiente é 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”.

Entretanto, já se discutiu a tese da redundância do nome, tendo em vista que “meio” e “ambiente”, segundo a maioria da doutrina, tem o mesmo significado, como explica Silva (2013, p. 19):

A palavra ‘ambiente’ indica esfera, o círculo, o âmbito que nos cerca, em que vivemos. E, certo sentido, portanto, nela já se contém o sentido da palavra ‘meio’. Por isso, até se pode reconhecer que na expressão ‘meio ambiente’ se denota certa redundância (...).

Segue Silva (2013) esclarecendo que tal redundância é necessária para reforçar o sentido da expressão, dado o enfraquecimento no sentido em que é aplicado. Assim, o legislador nacional preferiu usar a palavra “meio ambiente” para dar maior vivacidade e reforço ao termo inserido na norma.

Outrossim, o conceito de meio ambiente vem evoluindo com o passar dos anos. A antiga concepção que considerava apenas aspectos físicos e biológicos deu lugar àquela que aprecia também os aspectos sociais, políticos e econômicos.

Da mesma maneira como a relação do homem com a sociedade se transformam com o tempo, haja vista a dinamicidade no contexto social, assim também acontece com a relação homem-natureza.

2.2 A MULTIDISCIPLINARIEDADE DO DIREITO AMBIENTAL E SUA LIGAÇÃO COM O DIREITO ADMINISTRATIVO

A Constituição Federal de 1988 foi umas das principais fontes de reconhecimento da autonomia científica do Direito Ambiental, aliada a doutrina e jurisprudência, relegando objeto, princípios e objetivos, quando dedicou um capítulo inteiro ao meio ambiente.

Silva (2013, p. 45) conclui que:

(...) trata de uma disciplina jurídica de acentuada autonomia, dada a natureza específica de seu objeto-ordenação da qualidade do meio ambiente com vista a uma boa qualidade de vida-, que não se confunde, nem mesmo se assemelha, com o objeto de outros ramos do Direito.

Antes dela, porém, a Lei n.6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, trouxe, além de um regime jurídico próprio, princípios, conceitos, diretrizes, instrumentos e responsabilidades, consagrando a autonomia do Direito Ambiental.

Esta autonomia também é sentida no momento em que este ramo do Direito abarca regra diferenciada de todos os outros, que geralmente protegem bem jurídico presente, ao defender uma equidade intergeracional, isto é, voltada ao caráter futuro. Contempla desta forma, a solidariedade social, rompendo com o paradigma de individualização do sujeito de hoje, à medida que estabelece vínculos entre a coletividade e os futuros cidadãos. O meio ambiente desequilibrado ecologicamente refletirá não só no hoje como no amanhã de quem sequer existe. Assim, a máxima pregada pelo Direito Ambiental é a proibição do presente deixar dívidas ambientais para o futuro.

Além disso, o Direito Ambiental trouxe contribuições próprias ao ordenamento jurídico brasileiro e também ao internacional, no momento que instituiu por meio de lei as avaliações de impacto ambiental, por exemplo. Até então, nenhuma outra disciplina jurídica havia proposto um meio de avaliar as consequências de determinada obra ou atividade antes da sua realização. Foi, portanto, pioneiro ao introduzir no Direito Brasileiro normas jurídicas voltadas à relação do homem para com o meio ambiente.

Todavia, faz-se necessário esclarecer que o Direito Ambiental sozinho não é capaz de responder a todas as questões relacionadas ao meio ambiente, nem tampouco encontrar instrumentos de efetivação de uma gestão ambiental preventiva. Por conseguinte, deve-se buscar não o predomínio de determinada ciência em detrimento das demais, mas sim a associação dessa ciência às outras, para chegar a um denominador comum, que transcende o objetivo de cada uma, em benefício do meio ambiente.

Vale ressaltar que, como ciência jurídica autônoma, o Direito Ambiental surgiu num período de reflexões, mudanças de conduta e reconhecimento da ameaça à própria vida humana, relevando um caráter transformador, que objetiva redimensionar conceitos e criar a figura de um novo cidadão no mundo.

Derani (2001, p. 79) elucida:

O Direito Ambiental é em si reformador, modificador, pois atinge toda a organização da sociedade atual, cuja trajetória conduziu à ameaça da existência humana pela atividade do próprio homem, o que jamais ocorreu em toda a história da humanidade. É um direito que surge para rever e redimensionar conceitos que dispõem sobre a convivência das atividades sociais.

Mais do que uma busca pela efetividade das normas ambientais, representa a procura por uma alteração do pensamento sujeito social, de modo a revesti-lo da capacidade de refletir e decidir em prol do meio ambiente. Nesse sentido Antunes (2004) elucida que há uma dimensão humana, uma dimensão ecológica e uma dimensão econômica que se devem harmonizar sob o conceito de desenvolvimento sustentável.

Vale ressaltar que essas normas ambientais, não necessariamente estão voltadas à proteção da natureza, mas focadas na relação do homem com a natureza, objetivando a harmônica convivência entre os dois sujeitos de direitos.

A regulação das atividades humanas como modo de estabelecer o estado de bem-estar social é elemento próprio do Direito, a razão pela qual a Ciência foi criada. Do ponto de vista ambiental, igualmente, foi criada disciplina jurídica visando regular tais relações, porém introduzindo a figura do meio ambiente, momento em que, quebrando paradigmas, considerou-se este como sujeito de direitos. A partir daí, passou-se a considerar o estado de bem-estar ambiental, ligando a concepção de qualidade de vida ao meio ambiente sadio.

O desafio, entretanto, reside no fato de se encarar a política ambiental não como barreira ao desenvolvimento, mas como elemento propiciador da sadia qualidade de vida.

Dessa maneira ensina Banunas (2003, p. 29):

A história do tempo ecológico possibilita vislumbrar-se a questão ambiental não apenas como a luta pelo cumprimento da norma ambiental, mas com a conscientização ética dos atores, constituindo novos direitos e novos sujeitos, capazes de prever e decidir a convivência equilibrada entre os seres humanos e a natureza em um novo tempo ecológico, caracterizador do Estado de Bem-Estar Ambiental.

O reconhecimento de sua autonomia não descarta, contudo, sua relação com os outros ramos do Direito. Pela própria complexidade que é inerente ao meio ambiente, dada sua ilimitada dimensão e a impossibilidade de relacioná-lo a conceitos estanques, abrangendo fenômenos sociais, políticos e econômicos, o Direito Ambiental, obrigatoriamente se reveste da característica de multidisciplinariedade, pois perpassa todo o ordenamento jurídico, interagindo com as demais áreas da Ciência Jurídica, de modo a permitir a visão holística do meio ambiente. Nesse sentido explica Antunes (2004, p. 30):

A relação do Direito Ambiental com os demais ramos do Direito é uma relação *transversal*, isto é, as normas ambientais tendem a incrustar em cada um das demais normas jurídicas, obrigando a que se leve em conta a proteção ambiental em cada um dos demais “ramos” do Direito. O Direito Ambiental penetra em todos os demais ramos da Ciência Jurídica.

A compreensão do meio ambiente como um todo integrado introduziu a fase holística atual, precedida pela fase de total despreocupação com a natureza, tendo como marco o período do descobrimento do Brasil, e uma fase de controle exploratório, visando apenas o valor econômico dos recursos naturais. Além disso, diante das múltiplas facetas do meio ambiente e a amplitude de seu conceito, fica claro que o Direito Ambiental se entrelaça aos

demais ramos, dando nova roupagem a figuras clássicas, de modo a usá-las para o incentivo e cuidado ambiental.

Hodiernamente, as questões ambientais são tratadas de maneira diferenciada, com o auxílio do arcabouço legal brasileiro, considerado um dos mais avançados em âmbito internacional. Contudo, as leis relacionadas ao meio ambiente não apareceram todas juntas no mesmo momento. Foram surgindo por meio desse processo de conscientização global em razão da crise de escassez de recursos naturais.

Significa dizer que o Direito Ambiental que hoje se conhece agrupa normas jurídicas já existentes, as quais, porém, exerciam uma proteção de maneira isolada, unindo-as em um só interesse e construindo este novo ramo do conhecimento. É igualmente difícil, senão impossível, considerá-lo por uma parte apenas de qualquer outro ramo da Ciência Jurídica.

Na realidade, arrisca-se dizer, nos ensinamentos de Machado (1996) que mesmo com suas características próprias, o Direito Ambiental, longe de ser um novo ramo do Direito, nada mais é do que o conjunto de vários sistemas jurídicos orientados num sentido ambientalista.

Dada à abrangência da temática e sua complexidade, por caminhar dentre várias áreas, não apenas jurídicas, como da Ecologia, Saúde e Biologia, por exemplo, não se restringe a compartimentos fragmentados, ou análise estática, promovendo um necessário diálogo entre os diferentes campos do saber.

Padilha (2010, p. 1966) afirma:

O equilíbrio do meio ambiente possui uma enorme potencialidade de efeitos que, indubitavelmente, transferem-se à normatividade ambiental, conferindo-lhe, assim, o mesmo caráter multidisciplinar, uma vez que o Direito Ambiental passa a integrar o conjunto de todas as outras ciências que possuem o meio ambiente como objeto de estudo, em quaisquer de suas múltiplas e diversas faces.

Assim, a problemática ambiental requer um enfoque sistêmico e heterogêneo, que abrange diferentes áreas da Ciência, até mesmo fora do campo jurídico, pois perpassa fatores ecológicos, políticos, sociais, culturais e tecnológicos. O estudo interdisciplinar como base do Direito Ambiental é fundamental para dar a correta completude ao tema, realizando o necessário diálogo com os demais setores do conhecimento.

O princípio 9 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92 traduziu esta ideia:

Os Estados devem cooperar para reforçar a criação de capacidades endógenas para obter o desenvolvimento sustentável, **augmentando o saber mediante o intercâmbio de conhecimentos científicos e tecnológicos**, intensificando o

desenvolvimento, a adaptação, a difusão e a transferência de tecnologias, notadamente as tecnologias novas e inovadoras. (g.n.)

Nesta esteira, o Direito Ambiental permeia quase todos os ramos do conhecimento jurídico, presente tanto nos segmentos de Direito Público quanto do Direito Privado. Transcendendo tal dicotomia, objetiva a proteção de um bem pertencente à coletividade como um todo, de caráter difuso.

A parceria entre diversas áreas do saber referente à temática ambiental é amplamente difundida na doutrina. Freitas (2010, p. 20) se posiciona nessa linha de raciocínio:

De fato, do ponto de vista jurídico, será imprescindível o estudo do Direito Internacional Público, em que Tratados e Convenções Internacionais assumem papel especial relevância. Da mesma forma, revela-se indispensável o estudo do Direito Constitucional, hoje fonte da matéria em diversos países, entre eles o Brasil; do Direito Penal, com previsão de crimes e contravenções para as condutas mais graves, do Direito Civil, com as suas implicações sobre o estudo da propriedade, posse, águas, florestas, faunas e outros assuntos; do Processo Civil a regular as ações; do Direito do Trabalho, no que tange às condições de insalubridade e exigências da higidez na prestação do trabalho subordinado. Enfim, normas protetoras do meio ambiente permeiam todos os ramos do Direito Positivo.

Até mesmo no Direito Comparado, há convergência no pensamento, conforme Cafferatta (2004, p. 195):

Se tem dito, com razão, que este direito é mutante, descodificante, herético, um convite a uma festa para o qual estão convidadas todas as disciplinas clássicas do Direito, tanto do direito público como privado, com a única condição de que venham todas com um vestido novo. É contestatório, reacionário, que caminha abocanhando os demais, rebelde em suas formas, mas ao mesmo tempo constitui um canto de esperança.

Assim sendo, o Direito Ambiental percorre noções pertinentes a diferentes áreas jurídicas, exemplificando a responsabilidade no âmbito civil, os crimes ambientais no âmbito penal, competência legislativa e material no âmbito constitucional, processo administrativo ambiental no âmbito processual, taxas e ICMS ecológico, no âmbito tributário, convenções e tratados de respeito ao meio ambiente, no âmbito internacional, e proteção ao meio ambiente do trabalho, no âmbito trabalhista.

Quanto ao Direito Administrativo, maior é o grau de aproximação, os reflexos são mais facilmente perceptíveis. Visando dar efetividade a proposta do desenvolvimento sustentável, a Política Nacional do Meio Ambiente lançou mão de diversos institutos administrativos, como o licenciamento, que merece atenção especial neste estudo e, portanto, será tratado em capítulo próprio.

Poder-se-ia citar ainda, a título de exemplo, o zoneamento ambiental e as sanções administrativas. São instrumentos do poder de polícia, poder este originário do Direito Administrativo, que inserido na seara ambiental transformou-se no poder de polícia ambiental. Fundamenta-se na necessidade de limitar direitos e impor deveres para prevenir e/ou reparar o dano ambiental, resguardando o princípio do desenvolvimento sustentável.

O próprio artigo 225 da Constituição Federal, ao asseverar o dever do Estado na proteção ambiental, propôs a intersecção do Direito Ambiental com o Direito Administrativo, uma vez que, como conceituam os administrativistas, a exemplo de Bandeira de Mello (2006, p. 29) “o Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que disciplina o exercício da função administrativa, e os órgãos que a desempenham”.

Além disso, atribuiu aos entes federados a competência para legislar sobre a proteção do meio ambiente. Para tanto, a máquina administrativa se desconcentra e descentraliza na criação de órgãos e entidades, respectivamente, bem como cria cargos e funções, objetivando cumprir com essas obrigações constitucionalmente impostas. As novas figuras auxiliaadoras do Estado são incumbidas de fiscalizar, aplicar penalidades e expedir atos normativos, norteadas pelas normas ambientais e também pelas normas administrativas.

Ora, se ao Estado cabe o dever de defesa e preservação do meio ambiente, revelando um dos objetos do Direito Ambiental, e a análise do modo de agir desse Estado, ou seja, sua função administrativa cabe ao Direito Administrativo, aí reside o ponto de ligação entre esses dois ramos do Direito.

É necessário, a princípio, entender todas as funções estatais, bem como suas limitações, para utilizá-las em benefício da natureza.

Justen Filho (2005, p. 01) vai além em seu conceito:

O Direito Administrativo é o conjunto de normas jurídicas de direito público que disciplinam as atividades administrativas necessárias à realização dos direitos fundamentais e a organização e o funcionamento das estruturas estatais e não estatais encarregadas de seu desempenho.

Ao citar as atividades administrativas como necessárias a realização dos direitos fundamentais, o referido autor também, implicitamente, propõe a relação de ambos os ramos do Direito: Administrativo e Ambiental. Isto porque, como se tratará mais adiante, o meio ambiente é considerado um direito humano fundamental.

Portanto, a atuação administrativa no quesito meio ambiente é presença forte, ao ponto de, no passado, se considerar o Direito Ambiental como sub-ramo do Direito Administrativo,

corroborando hoje com a ideia da multidisciplinariedade e transversalidade do Direito Ambiental com relação aos outros ramos do Direito.

A tríplice responsabilidade no Direito Ambiental (penal, civil e administrativa) também demonstra a acentuada influência do Direito Administrativo, visto que o Estado lança mão de instrumentos administrativos para garantir a proteção ou a reparação do dano ambiental.

Frise-se que as sanções administrativas também derivam do poder de polícia exercido pela Administração Pública, sobre todas as atividades ou bens que afetem ou possam afetar a coletividade.

Por essa razão, mostrou-se importante o questionamento no presente trabalho sobre a efetividade da atuação do Poder Público para construção do modelo de sustentabilidade voltada para a Região Amazônica.

A pesquisa é voltada ao ponto de intersecção do Direito Ambiental com o Direito Administrativo, de modo a verificar se os institutos administrativos já anteriormente conhecidos e agora recobertos pela corrente ambiental são capazes de contribuir de forma maciça na proteção do meio ambiente, considerando o desenvolvimento econômico e social.

2.3 MUDANÇA DE PARADIGMAS: ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO E A COMPLETUDE DO DIREITO A VIDA

Este breve panorama histórico revela que o final do século XX e início do século XXI representam um marco, não só por levar a debate as preocupações ambientais, mas também por, numa linha de ascendência, consagrar o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado em nível de direito humano fundamental, ainda que não expressamente listado no rol do artigo 5º da Carga Magna. Derani (2001, p. 223) explica:

É direito fundamental também, aquele direito constitucionalmente atribuído, em cujo conteúdo se pode identificar uma coordenação de prescrições de direito fundamentais básicos (liberdade, igualdade, fraternidade), e cuja realização revela-se na concretização total ou parcial destes direitos fundamentais.

Antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, a Lei n.6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, definiu um conceito para meio ambiente, considerado inovador para a época, pelo fato de estender a proteção jurídica a todos os elementos da natureza, de forma integral: “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”.

Com o advento da Lei Fundamental, ao meio ambiente foi atribuída nova configuração jurídica, com maior significado, classificando-o como direito de todos e bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Se, anteriormente, a definição concentrava na questão biológica, a nova ordem constitucional inaugurou o conceito de integração entre homem e natureza, colocando-o como parte integrante desta.

É reconhecido como direito fundamental de terceira geração, ligado à fraternidade e a solidariedade, destinado à proteção de grupos sociais e não mais do homem de forma individualizada, consubstanciando, conseqüentemente, a titularidade difusa ou coletiva. Isto porque não é possível a divisão de seu objeto, qual seja, o meio ambiente, tampouco a determinação de um sujeito de forma individualizada. Quer dizer que a satisfação ou lesão atingindo um sujeito implicará em toda a sociedade. Por este motivo, a preservação do patrimônio ambiental é solidariamente imposta ao Estado e toda a coletividade, pois, na maioria das vezes, não há como aplicar responsabilidade a uma só pessoa, nem limitar o dano a tal espaço ou local.

A partir do momento que a Constituição Federal consagrou a imposição ao Estado de proteção o meio ambiente, foi-lhe retirado o poder de definir pela conveniência e oportunidade quando e como agir, ou seja, a discricionariedade, para imputar-lhe as amarras da vinculação. Dito de outra forma, foi conferido ao Estado nova espécie de poder, sem margem de liberdade para decisões, atrelando-o a um único dever de adoção das medidas necessárias à tutela ambiental.

Desta forma, para manter níveis de dignos da vida humana é necessário à efetivação de um padrão mínimo de qualidade ambiental, sob o risco de ferir o princípio da dignidade da pessoa humana, concretizando o bem-estar existencial por meio do reconhecimento do meio ambiente saudável como condição à manutenção da vida.

Esse reconhecimento do meio ambiente sadio e equilibrado como direito fundamental nada mais é do que uma extensão ao direito à vida, com enfoque não apenas a condição da existência humana, como também à dignidade para além do ser humano.

É como discorre Sarlet e Fensterseifer (2010, p. 29):

Da mesma forma – e pelas mesmas razões – como ocorre com o conteúdo da dignidade humana, que não se limita ao direito à vida em sentido estrito, o conceito de mínimo existencial não pode ser limitado ao direito à mera sobrevivência na sua dimensão estritamente natural ou biológica, mas deve ser concebido de forma mais ampla, já que objetiva justamente a realidade da vida em níveis compatíveis com a dignidade humana, considerando, nesse aspecto, a incorporação da qualidade ambiental como novo conteúdo do seu âmbito de proteção.

No mesmo sentido, Silva (2013, p. 61):

A proteção ambiental, abrangendo a preservação da Natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico visa tutelar a qualidade do meio ambiente em função da *qualidade de vida*, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana.

Decisões jurisprudenciais também demonstram tal entendimento:

MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225)- PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III)- ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225)- COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI)- DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQÜENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS

- Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. (ADI-MC 3540 DF. Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno. Julgamento em 01/09/2005. Publicação DJ 03-02-2006)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITOFUNDAMENTAL AO MEIOAMBIENTE. DIREITO À MORADIA. DIGNIDADE PESSOA HUMANA. PONDERAÇÃO. RECOMPOSIÇÃO DO MEIO. DESIGNAÇÃO DE NOVO LOCAL PARA HABITAÇÃO DA FAMÍLIA. Tendo em vista que não há direitofundamental absoluto, havendo o embate entre o direitofundamental difuso ao um meioambiente hígido e o direitofundamental à moradia, que perpassa pela dignidade da pessoa humana, em que pese a prevalência geral do primeiro, porque sensível e afeto a toda

a coletividade, há casos da prevalência deste, afim de garantir o mínimo existencial no caso concreto. Trata-se de prevalência, jamais total subrogação de um sobre o outro. Desta forma, demonstrada ocupação de área de preservação permanente ou terreno de marinha, com fins de moradia por tempo considerável, deve o posseiro demolir a construção ilegitimamente levada a efeito, recompondo o meio integralmente ou pagando multa indenizatória direcionada para tal fim. Entretanto, a desocupação somente poderá ser efetivada após garantia do Poder Público de designação de novo local adequado para moradia da família. (AC 20586 SC. Relatora Min. Maria Lucia Luz Leiria, Terceira Turma. Julgamento em 15/09/2009. Publicação: D.E. 04/11/2009

Com o surgimento desse novo direito humano fundamental, a Constituição Federal inaugurou um novo modelo de Estado e de interpretação da norma jurídica, o chamado Estado Socioambiental de Direito, tendo como questão principal a função estatal de resguardar o meio ambiente para manter a dignidade da vida, diante da atual sociedade risco.

Ainda que a tarefa seja conjunta (Estado e sociedade), pode ser considerada complexa, à medida que se desafia a conjugar novos valores dentro de uma conjuntura predatória da natureza, erroneamente considerada por muitos como relevante ao crescente desenvolvimento tecnológico dos dias de hoje, devendo alcançar ainda as consequências futuras da adoção deste modelo. Leff (2010, p. 16) explica:

(...) a degradação ambiental se manifesta como sintoma de uma crise de civilização, marcada pelo modelo de modernidade regido pelo predomínio do desenvolvimento da razão tecnológica sobre a organização da natureza. A questão ambiental problematiza as próprias bases da produção; aponta para a desconstrução do paradigma econômico da modernidade e para a construção de futuros possíveis, fundados nos limites das leis da natureza, nos potenciais ecológicos, na produção de sentidos sociais e na criatividade humana.

Ao novo modelo de Estado cabe, portanto, a difícil missão de promover a justiça ambiental e a solidariedade, que se estende além da vida presente, alcançando as futuras gerações, de maneira preventiva e planejada. Cabe-lhe ainda a promoção da educação ambiental, instrumento para formação de um novo sujeito, capaz de não só tratar das questões ambientais, mas também agir sobre elas, de modo a equilibrar o econômico, o social e o ambiental.

Suas dimensões fundamentais segundo Canotilho (1998) são sociabilidade, democracia, juridicidade e sustentabilidade, traduzindo-se em obrigação do Estado em cooperação com outros Estados e cidadãos ou grupos da sociedade civil, de promover políticas públicas pautadas pelas exigências da sustentabilidade ecológica, bem como dever de adoção de comportamentos públicos e privados amigos do ambiente, dando expressão concreta à assunção da responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras.

Vale ressaltar que, no Estado Socioambiental de Direito se partilham responsabilidades entre o público e o privado na tutela do meio ambiente, à medida que à coletividade também cabe o dever de contribuir para a manutenção do equilíbrio ecológico, o que, por via oblíqua, cooperará para sua própria existência digna e de quem futuramente habitará o planeta.

Sobre esta responsabilidade compartilhada, Leite e Ayala (2002, p. 136):

Atuando a cláusula de responsabilidades compartilhadas ente os Poderes Públicos e os atores sociais presentes no caput do art. 225, dirigiu a realização de políticas públicas ambientais, organizando-a no sentido de atribuir ao Estado um dever privilegiado de proteção do equilíbrio dos ecossistemas, que envolve a atuação positiva: na preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais; no provimento do manejo ecológico das espécies e ecossistemas; preservação da integridade de seus atributos ecológicos, proteção da fauna e da flora, que compreende a proibição de comportamentos que coloquem em risco sua função ecológica ou provoquem a extinção de espécies ou submetam animais à crueldade, bem como na qualificação de patrimônio nacional, atribuída a espaços naturais que despertem, pelos seus atributos, especial interesse ecológico.

Do mesmo modo, Derani (2001, p. 265):

O Estado Social não traça uma via de mão única na relação entre Estado e indivíduo. Ele assenta-se na cooperação entre Estado e economia, ao mesmo tempo em que reclama um comportamento social do indivíduo frente à comunidade. Portanto, integra também seu conteúdo o aspecto da obrigação do sujeito, traduzida na expressão responsabilidade social e devidamente relatada no artigo 225 da Constituição Federal (impõe à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado). Isto implica na necessidade da produção de normas que viabilizem a colaboração e a participação da sociedade nas decisões. É neste espírito que prospera a discussão, entre os sujeitos envolvidos e a própria administração, sobre possibilidades de execução de ações mitigadoras visando à diminuição de efeitos danosos ou de atividades de grande risco, levando a êxito o que se tem chamado de ação concertada, buscando a melhor harmonização das práticas e valores de uma sociedade.

Para a cooperação eficaz do Estado e sociedade, é imprescindível um trabalho de informação da política estatal sobre o meio ambiente, para que os cidadãos estejam conscientes e aptos a participar neste processo. A proteção ambiental trazida pela Constituição Federal é, neste sentido, pública, e não apenas administrativa.

A responsabilidade conjunta ou cooperação entre Estado e sociedade é uma das bases constitucionais do Direito Ambiental, relevando-se ainda em traço marcante na nova figura de Estado, como reflete Capella (1994, p. 28):

Neste marco surge o que temos chamado Estado Ambiental, o qual poderíamos definir como a forma de Estado que se propõe a aplicar o princípio da solidariedade econômica e social para alcançar um desenvolvimento sustentável, orientado a buscar a igualdade substancial entre os cidadãos, mediante o controle jurídico do uso racional do patrimônio natural.

A ideia de compatibilização entre a atividade econômica e o desenvolvimento, transcendendo a de crescimento é outra marca deste novo Estado Socioambiental de Direito.

Aliás, a confusão terminológica entre crescimento e desenvolvimento levou os países ricos a imporem ideias aos países pobres de diminuição da poluição por meio da interrupção de seu desenvolvimento. À época (1975-1979)¹, o Brasil repeliu de forma veemente tal teoria, afirmando a invalidade de qualquer corrente impeditiva do acesso dos países desenvolvidos ao estágio de industrialização, registrado no II Plano Nacional de Desenvolvimento, visto que as nações industrializadas respondiam pela atual situação de poluição e apenas recentemente passaram a adotar medidas preventivas ao meio ambiente.

Neste século XXI, implantou-se o modelo de Estado baseado na orientação de desenvolvimento que não destrua os elementos substanciais da natureza e da cultura, dissociado do Estado Liberal², que pregava o crescimento econômico como criador da qualidade de vida, separando a atividade social da atividade estatal.

Na realidade, a presença do Estado existiu desde o surgimento das classes burguesas, diferenciando-se em sua intensidade, de acordo com o contexto político-social da época.

O Estado atual não se encontra imerso no total liberalismo, aliás, já ultrapassado, muito menos no puro intervencionismo. Uma ponderação entre esses dois modos de inserir (ou não) o Estado na economia, resulta no reconhecimento de que o texto constitucional inovou ao considerar que somente uma ação conjunta – Estado/sociedade – poderá resolver crises planetárias. Derani (2001, p. 231) adverte:

A afirmação corrente, que diz ser a Constituição Federal de 1988 uma Constituição intervencionista ou de consagração do dirigismo econômico pelo Estado, não deve prevalecer. É esta Constituição extremamente inovadora porque traz ao direito o prudente equilíbrio. Rechaça o liberalismo puro e recusa o simplismo de uma centralização no Estado de decisões e programas de ação. O que há de mais vibrante neste texto é o reconhecimento da indissolubilidade do Estado e sociedade civil. Todo problema de política econômica, social e ambiental só pode ser trabalhado quando reconhecida esta unidade e garantidos os instrumentos de atuação conjunta.

É clara e importante a participação do Estado atualmente, limitando ou regulando as ações dos indivíduos para efetivação das normas jurídicas. Na seara ambiental representa uma mudança de paradigmas na construção do Estado Socioambiental de Direito.

¹Neste período, o Brasil vivia o governo Geisel, marcado pela abertura política e amenização do rigor do regime militar.

²O Estado Liberal de Direito se consolidou a partir das Revoluções burguesas do século XVIII, caracterizadas por defender os maiores cotas possíveis de liberdade do indivíduo diante do Estado, modelo social este que substituiu o Antigo Regime

A Constituição Federal de 1988 foi um marco na construção desse novo modelo de Estado, ao prever a participação conjunta do Estado e da sociedade na proteção do meio ambiente. Dessa forma, como entende Graus (1984), o Estado atua no exercício do seu poder (dever) de polícia e da instituição de políticas públicas e a sociedade trabalha desenvolvendo comportamentos positivos, complementando a atuação estatal. O traço que distingue a função ambiental pública das demais funções estatais é a não-exclusividade do seu exercício pelo Estado.

Assenta-se, na visão de Derani (2001), na cooperação entre o Estado e o comportamento social do indivíduo frente à comunidade.

A efetivação do desenvolvimento sustentável só se tornará possível com a ação conjunta do Estado e sociedade seguindo a lógica: a proteção do meio ambiente depende da cooperação dos cidadãos, e a vontade desses indivíduos só é possível com o emprego dos instrumentos estatais próprios.

Além disso, Leite e Ayala (2002) explicam que chamado Estado de Direito Ambiental busca garantir o que já existe e recuperar o que deixou de existir, criando um perfil modificado de direito social, com ações de cidadania compartilhada, utilizando mecanismos de prevenção, precaução, preservação e reconstituição. Ou seja, como característica marcante desse novo modelo estatal, percebe-se a transformação das condutas comissivas de reparação dos danos cedendo lugar às preventivas e precaucionais, haja vista a dificuldade (senão a impossibilidade) de restabelecer o *status quo*. Melhor do que responsabilizar o causador do dano é sequer permitir que ele aconteça.

O Estado Socioambiental também possui por base a noção de justiça ambiental, o reforço da relação de direito e deveres ambientais, uma verdadeira redistribuição de bens ambientais (e sociais), assegurando um mínimo de igualdade. Não basta apenas consagrar o meio ambiente como de uso comum, mas garantir o acesso igualitário ao seu usufruto, qual seja, qualidade de vida, abrangendo o interesse das futuras gerações. Banunas (2003, p. 33):

Vê-se, portanto, que o emergente Estado Ambiental está baseado em experiências pluricausais, devendo-se implementar em sua complexidade o promissor princípio da solidariedade econômica social, visando ao desenvolvimento sustentável, no qual a igualdade entre os homens e o justo uso do patrimônio natural alicercem a via para o bem-estar social ambiental das futuras gerações.

Por injustiça ambiental se entende qualquer ação ou omissão referente à tutela ambiental que onere de maneira discriminatória indivíduos ou grupos sociais, notadamente os pertencentes às minorias, por qualquer motivo.

Nesse sentido, o sociólogo alemão Beck (2010) afirma que a população carente, por sofrer com desigual distribuição de renda e, conseqüentemente, de bens ambientais, suporta os custos sociais do desenvolvimento de maneira desproporcional, desrespeitando o direito à vida e à dignidade humana e revelando o quadro de injustiça ambiental.

Beck foi responsável pela criação da expressão “sociedade de risco”, aquela “sociedade da ciência, mídia e informação”, representando uma ruptura histórica, período de transformação da sociedade, face à crise ambiental percebida no século XX.

Essa sociedade é também aquela onde não há mais distinção entre natureza e cultura, na qual os riscos englobam uma série de questões como tecnologia, ética, política, surgindo assim uma visão global.

Por outro lado, defende também a ideia de individualização, ou seja, os indivíduos passam a ser os principais responsáveis pelos riscos e perigos da sociedade, colocando-se como minimizador destes, à medida que não pode controlá-los totalmente.

Sobre a ideia de (in)justiça ambiental, há de se refletir que o mínimo existencial depende tanto do acesso aos direitos sociais quanto os ambientais, de maneira que, conjugando-os alcançar-se-á o patamar necessário da dignidade humana.

O novo modelo de Estado consagrado pela Constituição Federal de 1988 trabalha na tentativa de restabelecer a justiça ambiental, de modo a garantir o acesso universal aos direitos sociais básicos, bem como suportar os problemas da degradação ambiental de forma isonômica, tudo isso dependendo da ação integrada da sociedade e da máquina estatal.

Quanto ao Estado, este exercendo seu poder de polícia por meio dos institutos criados pela política Nacional do Meio Ambiente e das políticas públicas. Quanto à sociedade, formando cidadãos com uma nova visão do mundo que o cerco, mais envolvidos com as questões ambientais, não só pensando, mas “agindo ecologicamente”.

2.4 A ORDEM ECONÔMICA E A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: PONDERAÇÃO DE PRINCÍPIOS

O direito regula a ordem social. Elencadas as prioridades de determinada sociedade, a ciência jurídica atua como reguladoras das atividades, para manutenção da paz social e limitação de direitos e garantias fundamentais a vida digna.

A Constituição Federal de 1988 deu tratamento diferenciado ao meio ambiente, ao estabelecer um capítulo inteiramente voltado ao tema (capítulo VI, Título VIII), centrado no

meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, preceituado pelo artigo 225.

O direito ao meio ambiente, como direito de terceira geração, não se encontra esculpido no rol dos direitos fundamentais do artigo 5º da Carta Magna. Contudo, seu parágrafo segundo deixa claro a não-taxatividade deste rol, além de prever a possibilidade de tal reconhecimento por meio dos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil faça parte.

Nesse sentido, o dever de solidariedade se impõe, à medida que a obrigação de defesa e preservação ambiental recai tanto sobre o Estado como encargo irrenunciável, quanto à coletividade, principal interessada na sadia qualidade de vida no âmbito intergeracional.

Além disso, a Constituição também trata em seu artigo 170 sobre a ordem econômica, porém subordina-a ao princípio da preservação ambiental, visto que o maior bem jurídico tutelado pelo ordenamento jurídico pátrio é a vida, e a qualidade ambiental garante as condições para este mínimo existencial.

Assim sendo, como tronco comum à economia e o meio ambiente encontra-se a política econômica. Isto porque, ela ordena as atividades de mercado e a prestação de serviços, bem como abarca as questões socioambientais. Uma correta política econômica une interesses privados e coletivos e coloca a produção como elemento para a melhoria da qualidade de vida. Visa a dar cumprimento à lógica de mercado de produção, não apenas perseguindo o lucro, mas também, como fim último assegurar ao homem uma existência digna. Igualmente o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado objetiva a qualidade de vida, para que o homem possa desenvolver suas atividades.

O que se tem visto, entretanto, é a gana que vai além da singela “vida digna”, indo ao enalço do sempre “ter mais”. Os mecanismos de mercado caminham no sentido do aumento gradativo das desigualdades socioambientais. Derani (2001, p. 74) ressalta, nesta lógica, que “a subversão de valores da sociedade moderna transforma a natureza em mero “recurso”, na crescente necessidade de expansão produtiva da atividade econômica, revelando uma ação apropriativa na relação homem-natureza”.

O modelo capitalista de Estado, juntamente com a ideia de sociedade de risco já tratada neste trabalho, representa o desafio para ultrapassar a crise ambiental, razão pela qual o Brasil incluiu em sua Lei Maior um grande conjunto de direitos relacionados à preservação do meio ambiente, criando a figura do Estado Socioambiental, para promover as mudanças necessárias frente aos problemas ambientais da sociedade atual.

Em outras palavras, a ideia de incompatibilidade no conceito de sustentabilidade, isto é, entre desenvolvimento econômico e meio ambiente equilibrado ainda é forte no mundo.

A partir daí chega-se a ponto de coalisão de direitos. Sobre o tema afirma Canotilho (2007, p. 1274) “que as regras desses conflitos devem ser pautadas na harmonização de direitos”. Continua seu pensamento asseverando que “as normas dos direitos fundamentais são entendidas como imperativos de otimização que devem ser realizadas, na melhor medida possível, de acordo com o contexto jurídico e respectiva situação fática”.

O conflito entre os princípios da dignidade da pessoa humana, aqui encarado como raiz do meio ambiente sadio e equilibrado, e da livre ordem econômica é um dos temas mais palpitantes no ramo do Direito Ambiental. É o desafio representado na figura do desenvolvimento sustentável.

Na busca da solução para esse conflito, que pode traduzir um recurso importante para contornar a crise planetária de escassez de recursos naturais, vem à tona a máxima de ponderação pensada por Alexy (2008, p. 93/94):

Se dois princípios colidem – o que ocorre, por exemplo, quando algo é proibido de acordo com um princípio e, de acordo com o outro, permitido -, um dos princípios terá que ceder. Isso não significa, contudo, nem que o princípio cedente deva ser declarado inválido, nem que ele deverá ser introduzida uma cláusula de exceção. Na verdade, o que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições. Sob outras condições a questão da precedência pode ser resolvida de forma oposta. Isso é o que se quer dizer quando se afirma que, nos casos concretos, os princípios têm pesos diferentes e que os princípios com o maior peso têm precedência.

Sob tal ótica, é necessário realizar um sopesamento de princípios, de maneira a verificar, no caso concreto, qual deles tem maior peso, isto é, considerar, segundos critérios de proporcionalidade, o princípio que se sobressai para aquela situação.

Vistos separadamente, ambos possuem sua importância, até mesmo porque, se foram enquadrados como princípios é pelo fato de simbolizarem, como conceituou Alexy (2008, p. 90), “mandamentos de otimização”. Quando colocados lado a lado em um determinado cenário fático podem, por sua vez, conduzir a uma contradição, um restringindo a completa realização do outro. Impossível de invalidar um em detrimento de outro ou de invocar uma precedência absoluta, a solução viável seria analisar as condições para estabelecer uma relação de precedência, isto é, sopesar os interesses de modo a decidir quais pontos deverá ceder.

Neste contexto, resta claro, até mesmo pela ênfase dada pela Constituição Federal que, o meio ambiente como direito fundamental deve ser colocado como norteador da atividade

econômica, de modo a permitir a concretização do desenvolvimento sustentável. Longe de representar uma estagnação no desenvolvimento econômico, a lógica apresentada se assenta na necessidade de desenvolvimento, desde que pautado na preservação do equilíbrio ecológico.

Como bem explica Derani (2001, p. 82):

A aceitação de que a qualidade de vida corresponde tanto a um objetivo do processo econômico como a uma preocupação da política ambiental, afasta a visão parcial de que as normas de proteção do meio ambiente seriam servas da obstrução de processos econômicos e tecnológicos. A partir deste enfoque, tais normas buscam uma compatibilidade desses processos com as novas e sempre crescentes exigências do meio ambiente.

Assim, colocando tais princípios lado a lado em um caso concreto, que atualmente conduz a controvérsia de todo o planeta, inviável seria a invalidação de qualquer dos pólos, designando a preponderância total de um sobre o outro. Como corolário da Teoria dos Direitos Fundamentais pensada por Alexy (2008), invocando a máxima da proporcionalidade, a ponderação dos princípios da livre ordem econômica e da preservação ambiental como dever do estado e da coletividade para as presentes e futuras gerações representa o fundamento do desenvolvimento sustentável, modelo pensando para solucionar a atual crise ambiental planetária.

2.5 SUSTENTABILIDADE: O CAMINHO PARA O ENFRENTAMENTO DA CRISE PLANETÁRIA

Os efeitos decorrentes de séculos de degradação advindos da ação humana relegaram à Terra uma crise ecológica com consequências em todos os setores da vida: político, social, econômico, cultural.

Ocorre que a perspectiva econômica é preponderante nestas relações, desequilibrando a dualidade desenvolvimento econômico- meio ambiente sadio. Para buscar uma nova forma de interação homem-natureza, baseada numa ordem de conduta diferente da traçada hoje, é imprescindível analisar a sociedade de consumo, que enxerga o meio ambiente como mero produto, atribuindo-o um “valor de mercado”, e não como um todo fundamental do qual ele mesmo é parte.

A partir daí é possível pensar numa maneira diferente de lidar com a natureza, sem subjugar-lá a mera mercadoria, aliando ao enfoque econômico o socioambientalismo já dissociado na sociedade do século XXI.

Leis (1998, p. 17):

(...) as decisões necessárias para a governabilidade da crise ecológica e a consequente realização do desenvolvimento sustentável podem perfeitamente se interpretadas, a partir do debate acadêmico contemporâneo, como um apelo para uma nova teoria da ação social, para uma nova fundação da ordem política. O contínuo agravamento da crise ecológica nas últimas décadas expressa de forma clara que a ação política atual não é mais congruente com a ordem existente; em outras palavras, os valores, práticas e instituições em vigor já não produzem “ordem”(entendida como o conjunto de fatores que garantem a convivência e a evolução humana), senão “desordem”.

Como explica Veiga (2010, p. 50) “o desenvolvimento terá pernas curtas se a natureza for demasiadamente agredida pela expansão da economia”. Dada à limitada capacidade de sustentação do planeta, é latente a necessidade de viabilizar um novo modelo de desenvolvimento pautado na sustentabilidade, numa visão de passado e futuro, de modo a ultrapassar o simples conceito de crescimento. Em outras palavras, a solidariedade e a mútua cooperação entre os indivíduos são parâmetros para a transformação da humanidade, perante o clamor dos recursos naturais diante da exploração predatória típica do modelo capitalista de economia.

Contudo, o que se tem visto não é aplicação da sustentabilidade como forma de coexistência pacífica do homem inserido no meio ambiente, com o viés exclusivamente natural. É, na verdade, a mercantilização do discurso verde, utilizado para criar novos mercados e atrair consumidores, diante da cultura socioambiental emergente.

Ainda que baseada em uma estratégia de mercado, para lançar produtos ecologicamente corretos, como, por exemplo, embalagens recicláveis e fabricação de produtos com menor grau de poluição do ar, as ideias são de grande valia se considerar a ótica ambiental. Entretanto, na prática, tais produtos possuem um valor de compra bem maior que aqueles “não-sustentáveis”, ficando assim em segundo plano na hora da escolha entre eles e os que, mesmo responsáveis por uma significativa degradação dos recursos naturais, são mais baratos.

Entretanto, Irving (2014, p. 15) destaca:

(...) ao contrário do que alguns advogam, sustentabilidade não constitui uma noção simples e recente, artificialmente criada e reproduzida pelo mundo das empresas, em busca de competitividade de mercado. E embora sejam inúmeras as tentativas para explicar esse conceito polissêmico, e diversas sejam as iniciativas para a sua absorção pela lógica do mercado, para a sua compreensão não se pode prescindir de seu sentido ético, político e de cidadania global.

Como já dito, toda a lógica real da sustentabilidade encontra barreira nos interesses econômicos, resultando numa inversão de valores, à medida que transforma a natureza num

produto altamente rentável, ao invés de trabalhar na reflexão e mudança de comportamentos para construção de uma sociedade de fato consciente do papel do meio ambiente para manutenção da vida no planeta.

Esta questão é o cerne do presente trabalho, baseada na análise dos instrumentos criados pela sociedade para garantir a concretização da verdadeira sustentabilidade, focada no viés ambiental, sem frear o desenvolvimento, com enfoque na região Amazônica, dada sua privilegiada abundância de recursos naturais.

A noção de desenvolvimento sustentável se insurgiu num contexto contraposto ao seu conceito, isto é, na constatação de que manter o modo de consumo insaciável da sociedade implicaria na destruição completa dos recursos naturais, sem os quais não há possibilidade de vida, muito menos de produção. Essa é a perspectiva sentida por Irving (2014, p. 16):

Mas quer se discuta passado, presente ou futuro é importante ressaltar que a noção de desenvolvimento sustentável (e, por consequência, sustentabilidade) tem sua origem, direta ou indiretamente, na constatação da insustentabilidade dos modos de produção e consumo das sociedades industriais e pós-industriais que, de alguma forma, destituíram a natureza de valor e transformaram indivíduos em peças quase que automatizadas de uma “engrenagem” inspirada por desejos que não podem ser alcançados, pois é na insaciabilidade de desejos que se sustenta esse mecanismo.

Nessa percepção da crise, dos efeitos de progresso desmedido de concentração de riquezas a qualquer custo, se desenvolveu, por meio do Clube de Roma, em 1972, o relatório “Os limites do Crescimento”, fazendo um alerta sobre o provável esgotamento da natureza, caso se mantivessem os padrões de crescimento, e conseqüentemente a ameaça da vida no Planeta Terra.

Desse modo, diante da inquietação revelada num padrão de vida incompatível com os limites da natureza, no mesmo ano, a Organização das Nações Unidas promoveu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, na qual o mundo se mobilizava para tratar da crise ambiental, porém não houve a concordância de todos os participantes nas conclusões e a sustentabilidade não foi expressamente tratada.

Além disso, Sachs (1981, p. 14) estabelecia o conceito de ecodesenvolvimento: “Desenvolvimento endógeno e dependente de suas próprias forças, tendo por objetivo responder à problemática da harmonização dos objetivos sociais e econômicos do desenvolvimento com uma gestão ecologicamente prudente dos recursos e do meio”.

Propunha, dessa forma, uma alternativa de desenvolvimento baseada na preservação ambiental juntamente com a promoção econômica, incluindo a participação social, o que mais tarde, após o acréscimo de ideias, ficou conhecido como desenvolvimento sustentável.

Na realidade, as ideias de Sachs e da Comissão de Brundtland partilham de uma mesma meta, qual seja, alcançar o desenvolvimento sustentável, porém suas estratégias de execução, isto é, o caminho a percorrer até o alcance da meta é distinto.

Layrargues (1997) explica que, enquanto o ecodesenvolvimento estabelece um teto de consumo, com um nivelamento médio entre o Primeiro e Terceiro Mundo, o desenvolvimento sustentável estabelece um piso de consumo, omitindo o peso da responsabilidade da poluição da riqueza. Enquanto o ecodesenvolvimento reforça o perigo da crença ilimitada na tecnologia moderna, priorizando a criação de tecnologias endógenas, o desenvolvimento sustentável acredita no potencial da tecnologia moderna, e ainda propõe a transferência de tecnologia como o critério de “ajuda” ao Terceiro Mundo. O ecodesenvolvimento coloca limites à livre atuação do mercado, enquanto que o desenvolvimento sustentável acredita na instalação do mercado total na economia das sociedades modernas como a solução da crise ambiental.

Todavia, o termo desenvolvimento sustentável foi usado pela primeira vez no Relatório intitulado *Nosso Futuro Comum* (1987), mundialmente conhecido por Relatório de Brundtland, em homenagem a primeira-ministra da Noruega, à época, Gro Harlem Brundtland, que chefiou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela ONU, em 1983, como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades”.

A publicação deste relatório destacou a incompatibilidade entres os padrões de consumo e o desenvolvimento sustentável, alertando para a necessidade de se estabelecer uma nova relação homem-natureza, sem que isso significasse uma estagnação na economia. Para tanto, a sugestão seria uma ação em conjunto de toda a sociedade, para garantir os recursos da Terra, sem os quais não existiria vida, melhorando o bem-estar social e a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Além disso, o Relatório dá ênfase à questão da pobreza, como uma das principais causas dos problemas ambientais do mundo. Trazendo a reflexão ao momento atual, pode-se citar como exemplo, para corroborar a tese, a situação dos deslizamentos de terra que matam centenas de pessoas em determinada época do ano, resultados das chuvas e das moradias irregulares adotadas pela população carente.

Acrescente-se ainda a questão da disputa entre países desenvolvidos e em desenvolvimento pelo direito de controlar a produção e pela necessidade de desenvolvimento, respectivamente, como explica Foladori e Tommasino (2000, p. 44):

El espíritu general de la declaración partía de la base de que com tecnologías limpias em los países desarrollados; y transferencia de recursos financeiros y técnicos para

el Tercer Mundo, junto a políticas de control de la población, podían solucionarse dos problemas. Se vislumbraron contradicciones entre los países ricos que pretendían controlar la producción y la explosión demográfica y los pobres que veían la necesidad del desarrollo.

Assim sendo, apenas como uma visão global e mais ampla dos diversos fatores envolvidos na questão ambiental, neste caso específico, das desigualdades sociais, é que se poderá efetivar a ideia de sustentabilidade, envolvendo principalmente equidade e justiça social. Como destaca Leis (1998, p. 34):

Por isso, o desenvolvimento sustentável e a cooperação internacional não são soluções fáceis, porque hoje o compromisso deve ser global e não se pode esperar que os Estados-nação e as corporações econômicas, principais personagens do cenário internacional atual, assumam iniciativas coerentes neste sentido. Para gerar políticas e estratégias em condições de impedir a catástrofe ecológica global é necessário construir consensos e as organizações globais que os viabilizem.

Já em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92 ou Rio-92, realizada no Rio de Janeiro, contou-se com a presença maciça das autoridades mundiais (ao todo foram 178), com foco na preservação para as futuras gerações, colocando o Brasil numa posição de destaque em relação à sustentabilidade. O objetivo era propor um modelo de crescimento menos nocivo ao meio ambiente, dadas às mudanças climáticas ocorridas no final de década de oitenta e início da década de noventa.

Dado o contexto político-social da época, fez-se necessário reunir a cúpula dos Estados para debater sobre uma melhor utilização dos recursos naturais, sem preterir o crescimento econômico.

O fato é que a Rio-92 produziu, por meio da comunidade internacional, os mais importantes acordos ambientais globais da história da humanidade. São eles: Convenção sobre Biodiversidade Biológica, Convenção Quadro sobre Mudanças de Clima, Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Declaração sobre Conservação e Uso Sustentável de todos os tipos de Florestas e Agenda 21, dos quais é válido citar a Agenda 21 e a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Isto porque as Convenções foram acordos de cumprimento obrigatórios aos países que as ratificaram. Os demais são acordos sem vinculação jurídica, contando com o comprometimento dos que assinaram os documentos.

A Agenda 21 (1995) foi pensada para que se fixasse um trabalho pós-Conferência, isto é, para que terminada aquela reunião fosse empreendida uma tarefa contínua, um programa de ação, com metas, prioridades e responsabilidades compartilhadas: cooperação internacional

para acelerar o desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento e políticas internas correlatas, combate à pobreza, mudança nos padrões de consumo, dinâmica demográfica, proteção e promoção das condições da saúde humana, promoção do desenvolvimento sustentável nos assentamentos humanos, integração entre meio ambiente e tomada de decisões, conservação e gestão dos recursos, combate ao desflorestamento, manejo de ecossistemas, conservação da diversidade ecológica, manejo ambientalmente saudável da biotecnologia e dos resíduos sólidos, proteção dos recursos hídricos, e ainda, ações pelas mulheres, crianças e jovens no desenvolvimento sustentável.

É possível perceber que projeto da Agenda 21 abrange além do meio ambiente, as questões sociais, que também compõem uma das matrizes do desenvolvimento sustentável, procurando implementar a ideia de participação igualitária da sociedade.

Além disso, ultrapassou as barreiras das políticas públicas para unir Estado e comunidade numa gestão integrada em nome de um objetivo comum: a preservação e equilíbrio ambiental, nos moldes dos preceitos da Constituição Federal de 1988. Porém, a sociedade sustentável idealizada pela Agenda 21, baseada principalmente na transformação dos padrões de desenvolvimento para assegurar a qualidade de vida, foi colocada em cheque pela incerteza de sua efetividade.

Em que pese não tenha garantido a concretização da sustentabilidade, a Agenda 21 contribuiu sobremaneira para difundir noções tanto ambientais quanto sociais do desenvolvimento sustentável.

A Declaração do Rio de Janeiro sobre o meio ambiente e desenvolvimento, carta contendo 27 princípios, por sua vez, pregava além da cooperação entre os Estados, por meio de acordos internacionais com respeito à integridade ambiental e o desenvolvimento, o antropocentrismo ainda em seu molde tradicional, colocando o homem como o centro das preocupações relacionadas ao desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental como parte integral deste. Em outras palavras, era um compromisso de diversos países para resguardar os recursos naturais, pois eles eram e são fontes direta do desenvolvimento.

Além disso, a Rio-92 colaborou para uma reflexão sobre a crise socioambientalista global e suas consequências para a vida na Terra, como explica Leis (1998, p. 23):

Depois da quantidade de informações divulgadas por ocasião da realização da conferência no Rio de Janeiro (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – UNCED-92 – e o Fórum Global), não há dúvidas que se não se modificar o atual modelo de desenvolvimento econômico e não se produzir uma aproximação entre critérios ecológicos e processos econômicos, a espécie humana corre sérios riscos de sobrevivência a médio prazo.

Dez anos mais tarde, para avaliar os resultados Rio-92 e dar continuidade aos debates sobre sustentabilidade, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Cúpula de Johannesburgo (pela sua realização na África do Sul) ou Rio+10, reunida em 2002, voltou a discutir temas como desmatamento, poluição, pobreza, desigualdades sociais e resíduos sólidos, dentro do contexto de cooperação, justiça social e economia sustentável, bem como estabelecer um plano para efetivação dos princípios postos na Rio-92.

A reunião provou mais uma vez que não ainda não foram empreendidos avanços significativos diante do que se pretendia alcançar, deixando claras as dificuldades de implementar as metas já traçadas.

Na continuação, a Rio+20, realizada novamente no Rio de Janeiro, no caminho para redimensionar padrões de consumo e alcançar o ainda utópico desenvolvimento sustentável, objetivava avaliar progressos e retrocessos referentes aos compromissos assumidos desde 1992, orientada pelos temas: economia verde e redução da pobreza.

Dessa Conferência resultou o documento intitulado “O futuro que queremos”, que dentro do mesmo texto reuni conceitos como erradicação da pobreza e da fome, desenvolvimento econômico, gestão integrada e sustentável dos recursos naturais, equidade e inclusão.

As palavras parecem fazer parte de um antagonismo impossível de reversão. Seria possível introduzir uma economia sustentável e equitativa diante da escassez de recursos naturais, ou pensar em uma sociedade inclusiva e sustentável onde muitos passam fome enquanto outros esbanjam riquezas?

Eis que o ser humano se depara com o desafio de tirar do papel todas as ideias colacionadas em diversas reuniões mundiais e decidir, o mais rápido possível, sob pena de se esgotar o tempo para tanto, se abriria mão do padrão de consumo vigente em troca de sua estadia na Terra e de seus descendentes.

A utopia por trás da única solução viável para a crise planetária se revela a grande dificuldade de manter o que restou do meio ambiente. Mas teria o desenvolvimento sustentável realmente nascido de uma utopia ou o fracasso de sua concretude advém do comodismo de manter o crescimento econômico e do desejo insaciável de mais e mais poder?

Nos debates de Estocolmo, em 1972, já se discutia sobre a questão ambiental, atribuindo um cunho social, de equidade e solidariedade, para se alcançar a qualidade de vida, inclusive para as futuras gerações. Porém, a noção de sustentabilidade surgiu anos mais com o Relatório de Brundtland (1987), e a partir daí um intenso debate acerca do real significado da

expressão desenvolvimento sustentável. Até hoje não há um conceito único e solidificado, mas por meio de diferentes literaturas se pode perceber as diversas abordagens do tema, todas elas com algo singular à proposta primitiva de décadas atrás.

Apesar de a ideia original considerar o desenvolvimento sustentável um meio de recuperar o planeta afogado num mar de explorações desmedidas, Richardson (1997) considera uma fraude, à medida que tenta unir o inconciliável: recursos naturais e o caráter desenvolvimentista da sociedade capitalista.

Para Irving (2014) a sustentabilidade constitui um termo polissêmico que vai além do debate ambiental, implicando numa reflexão crítica sobre o modo de funcionamento da sociedade contemporânea.

Gadotti (2008) traduz a sustentabilidade como o compromisso do ser humano consigo mesmo, com o universo e o planeta, transcendendo o compromisso de preservação dos recursos naturais e harmonia do desenvolvimento e da natureza.

Na realidade, a sustentabilidade perpassa três aspectos fundamentais: ambiental, econômico e social. A dimensão ambiental contempla produção e consumo de modo a garantir a manutenção do equilíbrio ecológico, baseada na capacidade de auto recuperação dos recursos naturais. A dimensão econômica considera que a produção e o consumo envolvam eficiência no uso dos recursos, com distribuição igualitária e inovação tecnológica apta a introduzir fontes limpas de energia. Por fim, a dimensão social permeia a questão da pobreza e das desigualdades, para que cada ser humano disponha do mínimo necessário a uma vida digna, com limite ao acesso de bens materiais, surgindo a justiça social, nos termos de Foladori e Tommasino (2000, p. 44):

Hay diferentes maneras de concebir estos objetivos. Para ordenar la gran diversidad de concepciones sobre el desarrollo sustentable es necesario realizar un agrupamiento – que siempre es forzado -. Creemos que las diversas posiciones pueden ser reducidas a tres grandes ejes hacia los cuales los diferentes autores se ven más o menos atraídos: aquellos para quienes la *sustentabilidad es exclusivamente ecológica*; aquellos para quienes la sustentabilidad es ecológica y social pero donde la parte social es un vehículo para llegar a la sustentabilidad ecológica (*sustentabilidad social limitada*); y aquellos para quienes la sustentabilidad debe ser realmente social y ecológica em forma de coevolución (*coevolución sociedad naturaleza*).

Como puede apreciarse, em los tres ejes o grupos hay dos elementos em juego, la sustentabilidad ecológica y la sustentabilidad social. Efectivamente, la discusión sobre el desarrollo sustentable contuvo, desde su origen, dos tipos de preocupaciones. Una estrictamente ecológica, ligada a la depredación de recursos, al aumento de la contaminación y a la pérdida de valores “ecológicos” como la biodiversidad, los paisajes y el medio ambiente de vida em general. Una segunda preocupación – la sustentabilidad social – estuvo ligada al tema de la pobreza. De cómo la pobreza genera – al tempo que también es resultado de – deterioro ambiental, tanto porque los pobres no tienen recursos para una estrategia productiva de largo plazo, como porque el crecimiento poblacional implica una mayor presión

sobre los ecosistemas. La pobreza como problema ambiental no se restringe a los pobres propiamente dichos, sino que sus efectos alcanzan también a los ricos, como en el caso de las altas tasas de natalidade de los pobres que incrementan la población mundial y exigen mayores recursos. Estos dos “contenidos” del concepto de desarrollo sustentable – ecológico y social – dieron lugar a considerar que había dos sustentabilidades: una ecológica, la otra social.

Ocorre que congregar tais dimensões em um único conceito é tarefa árdua, haja vista a dificuldade de promover a preservação ambiental sem interromper o processo de desenvolvimento. Contudo, o objetivo maior é conseguir propiciar uma exploração racional dos recursos naturais, para viabilizar a qualidade de vida das futuras gerações.

Desde o início dos debates ambientais, enquanto alguns focavam na defesa do meio ambiental, outros se restringiam ao já muito discutido combate à pobreza.

Ao analisar o conceito puro do Relatório Nosso Futuro Comum, o desenvolvimento sustentável como sendo “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras em satisfazer suas próprias necessidades”, é possível notar, ainda que dentro de uma noção vaga, a tentativa de agregar a economia à justiça social, inovando com a questão da intergeracionalidade. Isto porque, a ameaça às futuras gerações é maior do que ao presente, com a ideia do gradativo exaurimento dos recursos naturais e o modelo de crescimento autodestrutivo, caminhando para o desaparecimento das espécies no final deste século.

Sendo assim, o desenvolvimento sustentável, apesar de agregar uma linha utópica, é uma das respostas ao problema da crise ambiental, pensado para agir a longo prazo, pela necessidade de mudança de comportamentos do homem em relação a natureza e da conscientização ambiental, como tentativa de resguardar os interesses daqueles que futuramente habitarão o planeta. Como introduz Guimarães (1992, p. 20):

Se há uma síntese possível para este final de século, pode-se caracterizá-la pelo esgotamento de um estilo de desenvolvimento que se mostrou ecologicamente predatório, socialmente perverso e politicamente injusto. Nesse sentido, os sinais de vulnerabilidade do ecossistema planetário têm atuado como uma grande caixa de ressonância dos vários ‘esgotamentos’ que assistimos encadear-se numa logica irretorquível que leva à necessidade de mudanças profundas. O debate sobre um novo padrão de desenvolvimento para o Brasil constitui, pois, apenas o primeiro passo no sentido de precisar os significados, conteúdos, direção, compromissos e limites da transição ao desenvolvimento sustentável.

É importante considerar ainda que, as necessidades colocadas para uma sociedade marcada por desigualdades e exclusão social variam de acordo com a realidade de cada indivíduo, revelando a subjetividade intrínseca ao tema. Para além da questão ambiental, o desenvolvimento sustentável surge como corrente de propulsão da justiça, ética e equidade, e

da quebra do paradigma do crescimento (meramente econômico) para a construção do desenvolvimento, como já tratado no capítulo anterior.

A noção de cooperação e solidariedade, de unir os desiguais em único propósito de responsabilidade global para a manutenção da sadia qualidade de vida, é também uma das perspectivas a que se propõe o desenvolvimento sustentável, remetendo a “Terra Pátria” pensada por Morin (2003, p. 185) e sua proposta de implementar mudanças estruturais na sociedade para se olhar adiante e garantir o futuro, por meio de um “processo de homogeneização cultural”.

Também é fundamental analisar o paradoxo apontado num possível conceito de desenvolvimento sustentável que pretende unir desenvolvimento com o respeito aos limites dos ecossistemas, garantindo a vida presente e a futura. Para Morin (2001, p. 75) a ideia de desenvolvimento comporta o aumento da poluição e a ideia de meio ambiente requer limitação dessa poluição, significando que a noção desenvolvimento continua “subdesenvolvida”.

Para o autor Morin (2001), o desenvolvimento tem dois aspectos: o mito gerado em torno da palavra para significar o ápice do bem-estar, ou seja, ao conseguir alcançar determinado estágio de desenvolvimento, aí sim se chegaria na felicidade plena; bem como a “concepção redutora” na qual o crescimento econômico seria o responsável por todas as áreas do desenvolvimento, social, psíquica e moral.

No mesmo sentido, Capra (1995) explica que os problemas são sistêmicos, imersos num mundo superpovoado e globalmente interligado, o que requer uma mudança radical de percepção e valores, sendo as soluções viáveis aquelas ditas sustentáveis.

Acrescenta afirmando que a nova visão do mundo deve ser holística, analisando-o como um todo integrado, e mais ainda, ecológica, o que, segundo ele, seria um olhar mais completo, pois a conexão entre os seres vivos e o meio ambiente é vital.

Dessa forma, apesar de todas essas contradições constantes no termo e da impossibilidade de colocar um conceito, dada sua polissemia, há um ponto de concordância referente à sustentabilidade, consubstanciado numa possível solução para reverter a crise ambiental. Acontece que, enquanto não se viabilizar a concretude deste elemento, em toda a sua dimensão ético-político, seja pela desmotivação de uns ou simplesmente pelo desconhecimento de como proceder, resta, ao menos, o dever de continuar os debates críticos auxiliares de uma conclusão.

Há que se considerar ainda que os debates sobre desenvolvimento sustentável, por vezes, se encaminham para uma linha ingênua e pobre de conteúdo, banalizada em seu conceito, dita apenas para enriquecer o conteúdo de um texto.

Ademais, passando da fase puramente ambientalista, o movimento sustentável ganhou ainda contornos empresariais, ao usar a sustentabilidade como marca para encarecer produtos ou impulsionar vendas, ou para garantir o marketing da empresa, transformando a ideia correta de ecoeficiência no “mercado-verde”.

Assim sendo, as reuniões empreendidas desde a década de 70 na busca de soluções para a crise planetária que já batia à porta, cooperaram também para, no momento atual, metamorfosear-se o viés socioambiental para conquistar a lógica e competitividade do mercado. Isto é, tornou-se lucrativo utilizar a qualidade ambiental, comprovando-se que a economia ainda é o critério regulador das ações humanas.

No que se refere à Amazônia, o tema sustentabilidade é ainda mais latente. Seja pela grandiosidade da região em termos de recursos naturais, representando um quinto das disponibilidades mundiais de água doce, um terço das florestas latifoliadas e um décimo da biota universal, seja pela pobreza econômica da região, agravada pela distância e pela falta de infraestrutura.

A errônea ideia atual é de que a Amazônia sozinha poderia manter a temperatura global em equilíbrio e sustentar as futuras gerações em termos de biodiversidade, recaindo sobre ela um estigma de “salvadora da pátria” que pode, por vezes, ao invés de garantir o desenvolvimento sustentável, estagnar seu próprio desenvolvimento em detrimento dos beneficiados pelo seu suprimento a custo zero.

O fato é que, como já tratado anteriormente, o projeto a princípio utópico do desenvolvimento sustentável só conseguirá desabrochar para a realidade com a ação conjunta e coordenada de todos, e não apenas de uma região que, por mais seja grandiosa, não aguentará carregar o fardo de destruição de um planeta inteiro.

Além disso, desenvolvimento sustentável não significa apenas a preservação ambiental, mas como compatibilizá-la com o desenvolvimento socioeconômico, o que engloba principalmente geração de renda e emprego, igualdade social e uma forte política de educação ambiental.

Por todo o exposto, o desafio da sustentabilidade na Amazônia é ainda maior. Como dever do Poder Público, para efetivá-la, este lançou mão de alguns instrumentos para impedir que o crescimento econômico passasse por cima da biodiversidade brasileira, em especial a amazônica: o licenciamento ambiental, tema tratado no próximo capítulo. Até aqui, as

informações sobre o Direito Ambiental Brasileiro e o desenvolvimento sustentável serviram de base para que se compreenda a importância do instituto do licenciamento e, como unindo todas essas pontas, se poderá analisar e definir pontos positivos e negativos da construção da Usina de Belo Monte.

3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

3.1 CONCEITO E GENERALIDADES

A problemática ambiental evoluiu a ponto de se transformar numa crise global. Em todos os lugares se debate sobre as possíveis maneiras de se reverter este quadro. O tema é transcendental, engloba tudo e todos, e intergeracional, incluindo àqueles que ainda virão, num fim único que é a sadia qualidade de vida.

A crise foi bem demilitada por Milaré (2016, p. 227):

Deveras, como é fácil observar, a grandeza e harmonia da obra da criação vêm sendo inexoravelmente destruídas pelo homem, que parece ter interpretado mal o comando bíblico, traduzido no princípio: “*Submete* a terra; *domina* sobre os peixes, as árvores e os animais...”. Decerto o sentido dos verbos *submeter* e *dominar* foi identificado com as concepções de subjulgar, espoliar, degradar, ao invés de fazê-lo convergir para a ideia de usufruir naturalmente, auferir harmonioso proveito. Por conta disso, o que se viu foi a substituição do equilíbrio do meio ambiente por uma histórica e crescente agrassão aos bens da vida, não raro determinada pelo imediatismo egocêntrico.

O legislador pátrio, mergulhado no clamor por um mundo mais ambientalmente saudável, incluiu como norma fundamental a responsabilidade partilhada de defesa dos recursos naturais, por meio de uma gestão articulada de políticas que busquem garantir o desenvolvimento socio/econômico/ambiental.

O processo certamente é complexo, por necessariamente envolver ações coordenadas, que devem ser realizadas de maneira solidária por todos os habitantes do planeta Terra.

Essa “gestão ambiental” citada por Milaré (2016, p. 634-635) é entendida como:

(...) diretrizes, atividades administrativas e operacionais, tais como planejamento, direção, controle, alocação de recursos e outras, realizadas com o objetivo de obter efeitos positivos sobre o meio ambiente, quer reduzindo quer eliminando os danos causados pelas ações humanas, quer evitando que eles surjam.

Os atores envolvidos nesta gestão atuam cada um em sua esfera: a sociedade numa escala menor de interesses particulares, e o Estado numa escala pública maior, perseguindo um objetivo comum: a qualidade ambiental. O sucesso perquirido só é possível, porém se, ainda que em esferas diferentes, estejam unidos e coesos na condução das ações.

Neste interím, como medida efetiva para estabelecimento de uma gestão ambiental compartilhada, foi editada em 1981 a Política Nacional do Meio Ambiente, recurso legal

orientador do relacionamento homem-meio ambiente, focado nos processos impactantes e modificadores do aspecto natural do ambiente.

Como principal instrumento desta Política e figura norteadora deste trabalho, foi criado, para impulsionar um desenvolvimento sustentável no Brasil, o licenciamento ambiental.

Godoy (2005, p. 25) define o licenciamento ambiental como “(...) uma manifestação do Poder de Polícia Administrativa, cujo principal sentido é o da prevenção do dano ambiental, representando por isso, um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente”.

Pode-se verificar que o conceito se acha atrelado ao poder de polícia administrativo, que representa uma limitação a liberdades e direitos individuais, em prol da coletividade, baseada nos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o particular.

A figura do poder de polícia é antiga, remetendo aos tempos da Antiguidade: o vocábulo polícia vem do grego “politeia”, representando todas as atividades desempenhadas na cidade-estado (*polis*). Para alcançar os moles atuais, porém, sofreu uma evolução histórica de acordo com a estrutura socio-política de cada Era.

Nas monarquias o “jus politiae” abarcava um conjunto de normas postas pelo monarca e não eram alcançadas pelos Tribunais, isto é, o príncipe impunha as normas de boa convivência para a coletividade, limitadas aos interesses da Igreja.

Com o passar do tempo, esse poder de polícia do príncipe foi restringido, estabelecendo-se normas que ficavam fora de seu alcance e eram aplicadas diretamente pelos juízes, ficando sob sua égide apenas aquelas relativas à atividade interna da Administração.

Inaugurado o liberalismo e o Estado de Direito, baseados na inteferência mínima do Estado, o poder de polícia foi voltado à ordem pública, traduzindo ainda a ideia de que todos, inclusive o monarca se submeteria às leis. Como bem ensina Di Pietro (2001, p. 108-109):

Num primeiro momento, o Estado de Direito desenvolveu-se baseado nos princípios do liberalismo, em que a preocupação era a de assegurar ao indivíduo uma série de direitos subjetivos, dentre os quais a liberdade. Em consequência, tudo o que significasse uma inteferencia nessa liberdade deveria ter um caráter excepcional. A regra era o livre exercício dos direitos individuais amplamente assegurados nas Declarações Universais de Direitos, depois transpostos para as Constituições; a atuação estatal constituía a exceção, só podendo limitar o exercício dos direitos individuais para assegurar a ordem pública.

Mais recentemente e de forma definitiva, transporta-se ao modelo de Estado intervencionista, transcendendo a segurança e a ordem pública para abranger um poder de

polícia também voltado aos mais variados setores de atividade, como meio ambiente, política sanitária, dentre outros.

Assim nasce o poder de polícia, nos moldes como se conhece hoje, para concretizar o bem-estar social característico do atual Estado de Direito. Em que pese a definição legal trazida pelo Código Tributário Nacional em seu artigo 78³, o poder de polícia como umas das três atividades precípuas da Administração Pública, tem suas raízes no Direito Administrativo, e, por tal razão, conquistou um conceito quase unânime entre os administrativistas, tal como o de Di Pietro (2001, p. 110), segundo a qual “poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público, tais como segurança, moral, saúde, meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio cultural, propriedade”.

Para Meirelles (2000, p. 122):

Poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.

(...) em linguagem menos técnica, podemos dizer que o poder de polícia é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter abusos do direito individual.

Por conseguinte, o poder de polícia consiste na atuação da Administração Pública no sentido de impor limites às atividades individuais para a efetivação da paz social. Sem ele, os direitos de cada cidadão se tornariam ilimitados e estaria formada desordem, na qual todos seriam autorizados a fazer tudo o que lhe conviessem, ainda que isso representasse um obstáculo ao direito do próximo. O próprio Estado não teria força coercitiva para operar na busca dessa paz e bem-estar sociais. Este é o denominado poder de polícia administrativa.

Além disso, condiciona o exercício dos direitos do cidadão ao bem-estar coletivo, representando um desdobramento do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, supremacia esta que o Estado possui sobre todas as pessoas, bens e atividades, necessária ao estabelecimento da organização e paz social, desde que não desvirtue para a arbitrariedade.

Neste contexto, é oportuno lembrar que o poder de polícia se reveste de características especiais, que garantem a plena atuação do Estado: auto-executoriedade e coercibilidade. No primeiro atributo verifica-se a capacidade da Administração de executar diretamente suas

³Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

decisões sem intervenção do Judiciário, coagindo o particular a segui-las, sem necessidade de um prévio processo de conhecimento ou posterior processo de execução. No segundo atributo, a Administração tem o poder de impor coativamente as medidas por ela adotadas em determinado caso, admitindo, inclusive emprego da força, obedecidas a proporcionalidade e a razoabilidade, isto é, a própria Administração determina e executa as medidas que se fizerem necessárias ao cumprimento de ato ou penalidades relacionadas ao poder de polícia.

Tal poder diferencia-se do poder de polícia ambiental, como referência a uma figura de gênero e espécie, sendo este apenas uma parte do todo que representa o poder de polícia na esfera administrativa.

Quando voltado ao meio ambiente, a atividade da Administração Pública, norteadada pelo interesse público, se voltará a limitação de direitos dos administrados que ameacem os recursos naturais, para a garantia do desenvolvimento sustentável.

Para Machado (2004, p. 308):

Poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.

Oportuno trazer tal definição neste momento do trabalho, após a análise do meio ambiente como bem diretamente associado à saúde da população, à produção e ao mercado, para melhor entendimento do tema agora tratado. O poder de polícia ambiental não há como dissociar tais elementos do meio ambiente, sob pena de promover um controle incompleto do complexo sistema que envolve os recursos naturais.

Dessa forma, a extensão do poder de polícia ambiental se dará tão quanto se vise ao interesse público baseado nas políticas relacionadas ao meio ambiente, em todos os seus sentidos. De outro lado nenhum poder é absoluto, assim como não o é o poder de polícia, encontrando barreiras no interesse do particular, desde que não afete à coletividade.

Destarte, para concretizar a ideia do poder de polícia ambiental, a Lei n. 6.938 de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente elencou como um de seus instrumentos o instituto jurídico do licenciamento ambiental.

Porém, antes de adentrar ao tema, é necessário esclarecer a diferenciação entre licenciamento ambiental e licença administrativa.

A priori, deve-se registrar que a conceituação de licença advém do Direito Administrativo, como esclarece Di Pietro (2011, p. 230) “é o ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade”.

Assim sendo, em cumprindo o particular os requisitos legais pertinentes, adquire o direito subjetivo à licença. Não há que se falar em discricionariedade.

Na seara ambiental, a licença expedida no decorrer do licenciamento, foi conceituada na Resolução CONAMA n.237/97, em seu artigo 1º, II, como:

Ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Também assim conceitua Silva (2013, p. 305):

As licenças ambientais, em geral, são atos administrativos de controle preventivo de atividades particulares no exercício de seus direitos. Há situações em que o particular é titular de um direito relativamente à exploração ou uso de um bem ambiental de sua propriedade. Mas o exercício desse direito depende do cumprimento de requisitos legalmente estabelecidos tendo em vista a proteção ambiental, de tal sorte que fica ele condicionado à obtenção da licença da autoridade competente, pois que o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras é uma exigência da Lei 6.938, de 1981, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, IV).

Oportuno destacar que para uma licença tradicional a característica da vinculação é pacífica. Nas licenças ambientais, porém, impera uma celeuma no sentido de se considerar também um ato administrativo vinculado, onde proclamada todas as exigências legais, estaria concedida a licença. Nesse sentido, Fiorillo (2003, p. 66-67) opina que “a licença ambiental deixa de ser um ato vinculado para ser um ato com discricionariedade *sui generes*”. Isto porque, muito embora o Estudo de Impacto Ambiental seja um forte instrumento de prevenção do dano ambiental, se consubstancia num documento opinativo, razão pela qual a autoridade competente pode proceder ao licenciamento mesmo com um parecer desfavorável, desde que devidamente fundamentado.

O que se pode perceber no caso concreto é, por vezes, a presença inevitável da discricionariedade da autoridade competente, seja pela imprecisão das normas ambientais, seja pela subjetividade dos termos que envolvem as questões ambientais. Todavia, como assinala a doutrina mais moderna, não há atos inteiramente vinculados ou inteiramente

discricionários, como leciona Figueiredo (2004, p. 52) “sempre haverá um compósito de elementos e, na verdade, há atos que, embora sejam vinculados, vão envolver, inicialmente, a difícil tarefa interpretativa dos conceitos indeterminados dentro de todo contexto”.

Já o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo pelo qual é autorizada a localização, instalação, ampliação e operação destes empreendimentos e/ou atividades, pautado no princípio da prevenção, de modo que o agente público atua no intuito de inibir os riscos de dano que tal atividade perigosa pode causar. Trata-se assim de verificar e impedir aquele perigo em potencial, para evitar ou ao menos minimizar danos, principalmente aqueles que trazem consequências irreparáveis ao meio ambiente.

Nota-se que a principal diferença nas conceituações reside nas palavras “ato” e “procedimento”, no que se pode traçar uma relação de todo/parte, onde o licenciamento seria todo o processo e a licença seria uma parte deste processo.

Importante salientar que o licenciamento ambiental é um processo complexo, que envolve várias etapas (uma delas a licença ambiental) e representa um dos instrumentos mais importantes na busca do desenvolvimento sustentável. Isto porque, o Estado, assumindo seu poder (dever) de polícia, avalia os impactos ambientais, bem como a importância das atividades perquiridas pelo particular, para, em seguida, permitir ou não sua realização, numa ponderação de interesses entre o meio ambiente sadio e equilibrado e as atividades econômicas.

Como leciona Ayala (2004, p. 58):

A submissão de certas atividades à aprovação prévia do Estado é presença constante na legislação que trata do meio ambiente. Algumas por utilizarem diretamente recursos naturais; outras, por alterarem suas características e, outras ainda, por oferecerem risco potencial para o equilíbrio ambiental imprescindível à qualidade de vida do homem.

A Constituição da República tutela tanto o desenvolvimento social e econômico, como a conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Entretanto, é impossível haver desenvolvimento à custa do sacrifício do meio ambiente, sem que isso represente mais adiante um prejuízo imensurável para a própria espécie humana. Preservar o meio ambiente nos termos da Constituição não significa emperrar o desenvolvimento do País, mas, ao contrário, alicerçá-lo (Milaré, 2016, p. 790).

3.2 INSTRUMENTOS INTRODUTÓRIOS AO LICENCIAMENTO: AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL E AUDIÊNCIA PÚBLICA

A utilização dos recursos naturais para impulsionar a economia é válida, porém deve-se agir com cautela para que não se ultrapassem os limites impostos pela natureza, distorcendo sua capacidade de autorrecuperação.

Constitui dever de toda a coletividade não só a preservação, mas a recuperação das áreas devastadas. Entretanto, a supervalorização econômica tem deflagrado o que Leff (2001, p. 16) chama de “crise da civilização”, senão vejamos:

Portanto, a degradação ambiental se manifesta como sintoma de uma crise de civilização, marcada pelo modelo de modernidade regido pelo predomínio do desenvolvimento da razão tecnológica sobre a organização da natureza. A questão ambiental problematiza as próprias bases da produção; aponta para a desconstrução do paradigma econômico da modernidade e para a construção de futuros possíveis, fundados nos limites das leis da natureza, nos potenciais ecológicos, na produção de sentidos sociais e na criatividade humana.

Antes de mais, é oportuno elucidar o que a doutrina ambientalista entende por impacto ambiental, nas palavras de Silva (2013, p. 310):

Impacto ambiental é, pois qualquer degradação do meio ambiente, qualquer alteração dos atributos deste. Seu conceito legal é calcado no conceito de poluição, mas não é só por esta que se causa impacto ambiental. Corte de árvores, execução de obras que envolvam remoção de terra, terraplanagem, aterros, extração de minério, escavações, erosões, desbarrancamentos etc. são outras tantas formas de impacto ambiental, que, como todas as formas de degradação, se subsomem na definição legal, que se acha inscrita no art. 1º da Resolução CONAMA-001, de 1986, assim expressa: *considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota (flora e fauna); as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente, e qualidade dos recursos ambientais.*

Para evitar ou minimizar tais impactos, no decorrer do processo de licenciamento são impostas condicionantes, isto é, exigências apresentadas pelo Poder Público a serem cumpridas pelo particular, que condicionam, como o nome sugere, as próximas etapas, de maneira que só se ultrapassa para a fase seguinte com o desempenho dessas obrigações.

A título de exemplo, dada à dificuldade de compatibilizar desenvolvimento e meio ambiente saudável, a Administração faz uso das chamadas “medidas mitigadoras”, ações utilizadas para atenuar um impacto, como explica Milaré (2016, p. 796-797):

Ademais, é preciso lembrar que há empreendimento que, de um lado, e por sua própria natureza, violarão o equilíbrio ecológico ou a integridade do ambiente e dos elementos que o compõem, mas, de outro lado, são absolutamente necessários para o desenvolvimento social e econômico. A necessidade ou a conveniência dessa “violação” é analisada e ponderada por mecanismos apropriados, como um Relatório de Ambiental Preliminar – RAP, um Estudo Prévio de Impacto Ambiental e respectivo relatório – EIA/Rima, um Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD, dentre outros estudos técnicos científicos. À luz desses estudos, caso o procedimento invasivo, modificador ou impactante se fizer indispensável, em contrapartida pode ser igualmente indispensável torná-lo mais brando e suave, de modo a compatibilizar a alteração ambiental à capacidade de suporte do meio e permitir a regeneração do que foi afetado ou, pelo menos, a impedir que o mal se alastre, se agrave ou se perpetue.

Assim, para os casos em que não seja possível evitar a intervenção no meio ambiente – dada a relevância da atividade -, o órgão licenciador deve lançar mão de condicionantes necessárias para *atenuar* seus impactos negativos.

Noutra banda, se tem também as medidas preventivas, corolárias do princípio da prevenção, destinadas a evitar/prevenir o dano ambiental, e as compensatórias, para equilibrar os impactos ambientais inevitáveis ou, em outras palavras, não mitigáveis. Neste último caso, dada a “impossibilidade” de evitar o dano, medidas de compensação são impostas para que os ecossistemas não sofram diminuição em seus componentes.

Além disso, a Constituição Federal previu ainda a necessidade de realização de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (art. 225, § 1º, IV), estudo realizado por meio do procedimento de licenciamento ambiental. Mais tarde, em 1999, este se tornou um dos importantes instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, idealizado para garantir a eficaz defesa dos recursos naturais e do equilíbrio ecológico.

Esse procedimento deve considerar, de forma abrangente, clara e objetiva, dentre outras questões, todos os impactos que podem advir do empreendimento.

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) são tidos como pré-requisitos, haja vista que devem ser elaborados antes mesmo da concessão da licença prévia. Trennepohl e Trennepohl (2013) descrevem que o primeiro é um instituto de defesa do meio ambiente, criado para identificar e avaliar impactos provocados pela ação do homem por meio de futuras obras e empreendimentos, mitigando ou impedindo os impactos negativos e potencializando os positivos. O segundo, por seu turno, constitui uma síntese consolidada do estudo de impacto ambiental, ou seja, um documento em que se faz a apresentação, de forma objetiva, acessível e simplificada dos resultados do EIA. É o que se depreende do artigo 9º, parágrafo único, da Resolução 01/86 do CONAMA:

Artigo 9º - O relatório de impacto ambiental - RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental e conterá, no mínimo:

[...]

Parágrafo único - O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação.

Sobre a importância do EIA/RIMA, discorre Mirra (2006, p. 4):

A grande contribuição do EIA para o planejamento de obras e atividades potencialmente causadoras de degradação foi precisamente estabelecer um tempo distinto, e necessariamente mais demorado, para a aprovação de projetos de empreendimentos que, apesar de relevantes para o desenvolvimento econômico e social e benefícios a curto ou a médio prazo, podem ser também danosos à qualidade de vida e ao bem-estar da coletividade a longo prazo – incluindo as futuras gerações. Assim, entre decidir com rapidez sobre a implantação de um empreendimento e decidir com maior margem de acerto, ou menor margem de erro, após cuidadosa avaliação das repercussões ambientais do projeto, optaram o legislador e o constituinte pela segunda alternativa, consciente da necessidade de adotar-se uma postura de segurança e de prudência, em função da dimensão e, muitas vezes, da irreversibilidade de determinadas agressões ambientais (...).

Nem sempre tal estudo é necessário, porque existem diferentes procedimentos de licença, do mais complexo ao mais simples, de acordo com a dimensão do impacto ambiental. Com efeito, a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativo impacto traz consigo a obrigatoriedade de cumprimento de vários procedimentos, dentre eles a elaboração do EIA/RIMA e a realização de audiência pública. De outro lado, as obras ou atividades potencialmente causadoras de pequeno impacto são dispensadas de alguns procedimentos, submetendo-se a um processo simplificado.

A Resolução 01/86 do CONAMA, no artigo 2º, prevê a indispensabilidade da elaboração de estudo de impacto ambiental e do respectivo relatório para o licenciamento de obras como a construção de estradas de rodagens, de ferrovias, de portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos, de aeroportos, oleodutos, gasodutos, minerodutos, linhas de transmissão de energia elétrica, de obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, dentre outras. No mesmo sentido, a Resolução 237/97 do CONAMA elenca em rol exemplificativo, no anexo 1, dentre as diversas atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, grandes obras de infraestrutura, como a construção de rodovias, barragens e diques, transposição de bacias e outras.

Desse modo, por sua natureza reconhecidamente causadora de significativo impacto ambiental, obras como a construção de hidrelétricas se submetem ao procedimento de licenciamento ambiental, como ocorreu em relação à usina de Belo Monte.

No artigo 5º, a Resolução 01/86 do CONAMA estabelece as diretrizes gerais do estudo de impacto ambiental, que deve, dentre outras questões, identificar e avaliar sistematicamente todos os impactos gerados nas fases de implantação e operação da atividade e delimitar a área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos.

O artigo 6º, por seu turno, enumera os estudos técnicos mínimos que devem ser realizados, dentre eles: I) o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto e a completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando: a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas; b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente; c) o meio socioeconômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a socioeconomia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos; II) a análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes, seu grau de reversibilidade, suas propriedades cumulativas e sinérgicas, a distribuição dos ônus e benefícios sociais; III) a definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas; IV) a elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados.

Tais estudos são conduzidos por uma equipe multidisciplinar, reunindo especialistas de várias áreas, para que, ao final, se tenha uma avaliação mais completa possível, com todos os custos correndo às expensas do proponente do projeto.

Portanto, a fim de atender à previsão constitucional e às determinações previstas na legislação infraconstitucional, todos os danos e impactos, diretos ou indiretos, devem ser devidamente identificados no estudo de impacto ambiental (e respectivo relatório) das atividades ou empreendimentos a ele submetidos.

Com o Relatório de Impacto Ambiental devidamente elaborado, é necessária a mais ampla publicidade, para que a população fique ciente e possa participar das discussões acerca da viabilidade daquela obra ou atividade.

Neste ínterim, a audiência pública se revela um instrumento garantidor desta participação, a medida que, por meio dela, os interessados se interam dos fatos e podem apresentar suas críticas e sugestões. Deve ocorrer sempre em local acessível aos interessados, na área de influência que se pretende implementar a obra, onde é permitido a presença de qualquer pessoa. É obrigação do empreendedor colocar a disposição (com ampla divulgação) dos interessados o EIA/RIMA, num prazo de pelo menos quinze dias úteis anteriores ao dia de realização da audiência, garantindo assim a publicidade, a informação e a participação popular, cumprindo o mandamento constitucional de dever conjunto do Estado e da sociedade de proteção do meio ambiente. Significa dizer ainda que a audiência pública contribui sobremaneira para os devidos ajustes a serem feitos no EIA/RIMA.

Destarte, a audiência pública representa a oportunidade da população se informar, e a partir daí, critica ou apoiar, ou ainda sugerir, haja vista ser a principal interessada quanto a viabilidade daquela determinada obra ou atividade.

Assim como o EIA/RIMA, a audiência pública não é obrigatória para qualquer obra ou atividade, sendo convocada em quatro hipóteses, previstas no artigo 2º, da Resolução CONAMA 09/1987: I- quando o órgão de meio ambiente julgar necessário; II- por solicitação de entidade civil; III- por solicitação do Ministério Público; IV- a pedido de 50 (cinquenta) ou mais cidadãos.

Em que pese sua não obrigatoriedade, desde que solicitada por alguns dos legitimados acima mencionados, esta se torna requisito para validade da licença.

No entanto, a experiência tem mostrado que nem sempre todos os impactos são efetivamente previstos ou considerados no EIA/RIMA durante o licenciamento de grandes obras de infraestrutura, o que se agrava quando esses empreendimentos são realizados na região Amazônica.

Desta forma, atendendo aos preceitos da Constituição Federal e da legislação de regência, a decisão sobre a realização de empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação ambiental e, portanto, o licenciamento ambiental, deve ser baseado em estudos de impacto ambiental e relatórios que contenham informações completas, que abranjam todos os aspectos envolvidos, benefícios, impactos e riscos ao meio ambiente e à sociedade.

3.3 COMPETÊNCIAS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL: DEFINIÇÕES E CONTROVÉRSIAS

3.3.1 Competência licenciatória administrativa ou comum

Apesar da importância para o Direito Ambiental Brasileiro da figura do licenciamento, os episódios de conflitos de competência entre os órgãos ambientais nas três esferas federativas têm instaurado um clima de insegurança jurídica.

Como afirma Antunes (2010, p. 155), “o conflito entre os órgãos administrativos ambientais, normalmente, está relacionado à competência para o licenciamento ambiental”.

A priori, vale ressaltar que a Constituição Federal de 1988 dispõe basicamente sobre dois tipos de competência: a administrativa e a legislativa. A primeira cabe ao Poder Executivo, consubstanciando-se no poder de polícia, e a segunda diz respeito ao poder-dever de legislar sobre temas de interesse público, cabendo ao Poder Legislativo.

O artigo 23, III, IV e VII da Carta Magna trata da chamada competência administrativa ou comum, como encontrado em algumas doutrinas, exemplo de Cretella Jr (1991, p. 1740-1741):

Competência comum é cooperação administrativa, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento do bem-estar, em âmbito nacional, entre União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o exercício das funções concomitantes e contínuas, que incidem sobre as matérias constantes dos incisos I a XII do art. 23 da Carta Política de 1988, o auxílio recíproco disciplinado por normas veiculadas por lei complementar federal. Nesta expressão “comum” é sinônimo de “concorrente”, como o era na Constituição de 1934, art. 10, III (concorrentemente). **Trata-se, porém, da “concorrência administrativa”. (g.n)**

Assim sendo, no âmbito das competências administrativas, a competência licenciadora ambiental - ou licenciatória, como alguns autores a denominam, como Araújo (2013, p. 506) - é aquela que confere aos entes federados capacidade para agir administrativamente no controle das ações potencialmente poluidoras, a fim de averiguar a viabilidade ambiental e a obediência das normas de tutela ambiental quando da localização, da instalação e da operação das atividades e dos empreendimentos potencialmente poluidores, estabelecendo medidas de controle ambiental, mitigadoras e compensadoras dos eventuais danos decorrentes da implantação daqueles.

Esta competência comum demonstra que tanto a União quanto os Estados e os Municípios são dotados de competências administrativas ambientais, porém a prática tem demonstrado que os três níveis não agem coordenadamente.

Exemplo claro está no licenciamento ambiental, ao passo que representa um dos mais importantes instrumentos de preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, demonstra ainda um grande ponto de discordância na sociedade, em razão de uma injustificável omissão legislativa quanto a competência para avaliação e expedição das licenças (TRENNEPOHL, 2013).

Esta falta de definição quanto ao órgão competente para o licenciamento acaba por diminuir o objetivo principal do instituto em si, à medida que os conflitos de competência retardam pela defesa do equilíbrio ecológico.

Sobre o assunto se manifesta Trennepohl e Trennepohl (2013, p. 26):

A competência para o licenciamento ambiental é, certamente, um dos assuntos mais palpitantes do Direito Ambiental brasileiro, pois a falta de precisa regulamentação permite diferentes interpretações e aplicações, levando aos conflitos que se tornaram constantes na sua aplicação prática pelos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

A Constituição Federal assim previu a repartição de competências:

Artigo 23 – É competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(omissis)
VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas
(omissis)
Parágrafo único – lei complementar fixará normas de cooperação entre a União e os Estados, Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

O artigo 23, à medida que estabeleceu essa competência comum entre os três entes, corroborou a participação do Poder Público na preservação ambiental prevista no artigo 225 do mesmo diploma legal, sem distinções ou prevalências, por meio de ação conjunta.

A dificuldade foi a edição da lei complementar prevista constitucionalmente, que só veio vinte e três anos depois, em 2011, e ainda assim não preencheu todas as lacunas existentes. Neste tempo, foram utilizados diversos recursos para tentar solucionar os conflitos inerentes ao tema, como decretos, portarias e resoluções, os quais não passaram de meros paliativos que não alcançavam o objetivo final, qual seja, a definição da autoridade competente para emissão das licenças.

Deste fato, nasceu a Resolução CONAMA n.237/97, que trouxe como característica marcante a definição de um único nível de competência para o licenciamento.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é o órgão consultivo e deliberativo que faz parte do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Este último, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n. 6.938/81, e regulamentado pelo Decreto n. 99.274/90, é responsável pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, sendo composto ainda pelo Conselho de Governo, órgão superior; o Ministério do Meio Ambiente, órgão central; o IBAMA, órgão executor; órgãos seccionais e locais.

Entretanto, a Apelação Cível n.118497, em sede de Mandado de Segurança assim mostrava a clara discordância da norma trazida pela Resolução supramencionada:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. AUTUAÇÃO POR DESMATAMENTO. COMPETÊNCIA DO IBAMA. ART.23, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI 6938/81. RESOLUÇÃO CONAMA 237/97. INCONSTITUCIONALIDADE (ART. 23. VI, CONSTITUIÇÃO FEDERAL). Competência do IBAMA em se tratando de licenciamento ambiental. 2. A Resolução CONAMA 237/97, que introduziu a municipalização do procedimento de licenciamento, é inválida de inconstitucionalidade, posto que exclui a competência da União nessa espécie de procedimento. 3. A lei 6938/81, adequada com a nossa Carta constitucional, rege a competência do IBAMA

Inúmeras foram (e continuam sendo) as ações judiciais interpostas para perquirir tal definição, suscitando conflitos positivos e negativos de competência, de acordo com conveniência que traria determinada obra ou atividade.

É o que aponta Freitas (2005, p. 23):

Há, é inegável, disputa de poder entre órgãos ambientais, fazendo com que, normalmente, mais de um atribua a si mesmo competência legislativa e material. Há, também, uma controvérsia histórica que jamais desaparecerá: o poder central está distante e desconhece os problemas locais; o poder local está mais próximo dos fatos, porém é influenciado e envolvido nos seus próprios interesses.

Uma análise jurisprudencial aponta a falta de clareza e unanimidade nessas decisões:

TRF-1 - AGRAVO DE INSTRUMENTO AG 80421 PA 0080421-60.2010.4.01.0000 (TRF-1)

Ementa: ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL PROCESSUAL CIVIL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. ZONA COSTEIRA. PATRIMÔNIO NACIONAL. COMPETÊNCIA PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO IBAMA. TUTELA PROCESSUAL-CAUTELAR DO MEIO AMBIENTE (CF , ART. 225 , CAPUT). I - Em se tratando de exploração de atividade potencialmente poluidora do meio ambiente, a competência do ente municipal e/ou estadual, para o licenciamento ambiental, não exclui a competência do IBAMA, que se impõe, em casos assim, em face da tutela cautelar constitucionalmente prevista no art. 225 , § 1º , V e respectivo § 3º, da Constituição Federal , na linha auto-aplicável de imposição ao poder público (incluído o Poder Judiciário) e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do

povo e essencial à sadia qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225 , caput).

TRF-4 – APELAÇÃO CIVEL: AC 1001 SC
ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA PELA UNIÃO. CONSTRUÇÃO DE HOTEL. MUNICÍPIO DE PORTO BELO. ZONA DE PROMONTÓRIO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. NON AEDIFICANDI. LICENÇA NULA. DESCUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. EXISTÊNCIA DE AVALIAÇÃO AMBIENTAL. PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. DESFAZIMENTO DA OBRA.

1. O empreendimento está localizado em área de promontório, considerada de preservação permanente pela legislação estadual (Lei nº 5.793/80 e Decreto nº 14.250/81) e pela legislação municipal (Lei Municipal nº 426/84), e, por consequência, área non aedificandi, razão pela qual a licença concedida pela FATMA é nula, visto que não respeitou critério fundamental, a localização do empreendimento. 2. A FATMA não possuía competência para autorizar construção situada em terreno de marinha, Zona Costeira, esta considerada como patrimônio nacional pela Carta Magna, visto tratar-se de bem da União, configurando interesse nacional, ultrapassando a competência do órgão estadual. 3. Ante ao princípio da prevenção, torna-se imperiosa a adoção de alguma espécie de avaliação prévia ambiental. 4. Os interesses econômicos de uma determinada região devem estar alinhados ao respeito à natureza e aos ecossistemas, pois o que se busca é um desenvolvimento econômico vinculado ao equilíbrio ecológico. 5. Um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado representa um bem e interesse transindividual, garantido constitucionalmente a todos, estando acima de interesses privados. 6. Apelos providos.

Desta forma, os critérios variavam entre a dominialidade, na qual do IBAMA seria a competência para o licenciamento de atividades ou empreendimentos localizados em unidades de conservação de domínio da União; a geografia, atribuindo competência ao IBAMA para o licenciamento de atividades ou empreendimentos localizados no mar territorial ou na plataforma continental; e o grau de impacto ambiental, estabelecendo a competência do IBAMA se extensa for a magnitude do dano.

Vale ressaltar que, por muito tempo, o Ministério Público Federal defendeu a ideia de que o licenciamento deveria ser realizado utilizando o critério da dominialidade. Contudo, com advento da Lei Complementar n.140/2001 foram estabelecidos critérios de competência para licenciamento, ainda que de forma não totalmente satisfatória.

Até a promulgação desta lei, a Resolução CONAMA n.237/97 serviu como um preenchimento nesta lacuna, porém não conseguiu alcançar a resolução dos conflitos. No ano de 2011, a lei complementar surgiu na esperança de solucionar as imprecisões.

Em seu artigo 7º, a referida Lei estabeleceu a competência da União:

Art. 7º São ações administrativas da União:

[...] XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;

- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
 - e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
 - f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999;
 - g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou
 - h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;
- (...)

Parágrafo único. O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

Verifica-se que a competência atribuída a União é ampla, porém a Lei Complementar faz menção apenas à esfera no âmbito da federação e não expressamente ao órgão licenciador (como faz a Resolução CONAMA N.237/97), apesar de que o único órgão federal apto ao licenciamento é o IBAMA.

Com exceção das áreas de preservação ambiental e da proposição da Comissão Tripartite Nacional, as demais regras não foram inovadoras, eis que advindas da Resolução CONAMA N. 237/97.

Já o artigo 8º da Lei Complementar atribuiu a competência dos Estados, de maneira residual, naqueles casos que não abrangem a federal ou a estadual, senão vejamos:

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

[...]

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

Além disso, faz parte da competência estadual o critério da potencialidade poluidora das atividades, o qual se acha evitado de subjetividade, persistindo as controvérsias existentes antes da lei complementar.

Importante frisar ainda que a competência licenciadora do Distrito Federal é firmada pelos mesmos critérios estabelecidos para os entes estaduais e os entes municipais, em conformidade com o art. 10, da LC n. 140/11.

Quanto à competência dos Municípios, foi assim instituída:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

[...]

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

- a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou
- b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

Portando, no âmbito municipal é utilizado o critério da área de influência do impacto, dependendo, entretanto, da definição dos respectivos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente.

Este é outro requisito que levanta debates, eis que se tem a interferência do Estado de forma direta na competência de outro ente federativo, excluindo o Município da participação nessa decisão.

Outro elemento expressivo na lei em comento diz respeito ao licenciamento único, sendo vedado que diferentes entes federativos emitam a licença para uma mesma obra ou empreendimento. Entretanto, há a possibilidade de mera manifestação, sem cunho vinculativo, de órgãos interessados de outras esferas, sendo a decisão final de autonomia total do órgão ambiental competente.

Como bem ressalta Araújo (2013, p. 505):

A competência administrativa em matéria ambiental, estabelecida pela Carta Magna, guarda consonância com a necessidade do Poder Público em resguardar o direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, firmado pelo art. 225 da mesma norma. Somente através da atuação conjunta das três esferas do Governo é possível alcançar uma efetiva proteção do meio ambiente, essencial à sadia qualidade de vida. As Políticas Públicas de tutela ambiental devem agir, assim, tanto no âmbito nacional, como no regional e no local, sem prevalência de uma sobre a outra, devendo estas ser complementares, cumulativas.

Acontece que, supunha-se o término dos debates com o advento da Lei Complementar n.140/2011, porém esta endossou várias normas e critérios adotados pela Resolução CONAMA n.237/97, os quais suscitavam inúmeras controvérsias, sendo criticados, repelidos e muitos considerados inconstitucionais.

Além do mais, esta mesma lei não trouxe dispositivos que assegurassem a competência material comum para o licenciamento preceituada no artigo 23 da Constituição Federal, significando que as dificuldades de se estabelecer critérios claros para a definição de competências do órgão responsável pelo licenciamento persistem mesmo após a promulgação da lei complementar.

Este conflito de competências interfere em várias áreas da sociedade, haja vista que, geralmente, as grandes obras e projetos do país tem sofrido demora em seu processo de licenciamento, não só discussão acerca do grau de impacto ambiental e danos indiretos, mas também pela dúvida quanto à competência do órgão licenciador.

3.3.2 Competência licenciatória legislativa

Quanto à competência licenciatória legislativa, ou seja, aquela para editar normas referentes ao tema, esta se encontra prevista no artigo 24 da Constituição Federal, sendo concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, prescindindo de norma regulamentadora.

Os quatro parágrafos deste artigo preceituam que à União cabe estabelecer normas gerais e aos Estados e Distrito Federal a competência para suplementar as normais gerais editadas pela União. Caso não haja nenhuma lei federal sobre o tema, os Estados exercerão a competência legislativa plena, sendo que a superveniência da lei federal, suspende a eficácia da lei estadual, apenas naquilo que lhe for contrário.

Vale ressaltar que, a despeito de todas as controvérsias que giram em torno do licenciamento ambiental, o termo “normas gerais” caracteriza um conceito jurídico indeterminado, à medida que não há uma definição concreta, além de o tema meio ambiente já representar um interesse geral, dado seu caráter difuso. Assim, certa a competência da União para estabelecer normas gerais, resta ao legislador aplicar a hermenêutica necessária a definir quais seriam essas normas gerais.

Neste ínterim, vale destacar que, o *in dubio pro nature* é uma das mais importantes regras da hermenêutica jurídica-ambiental, consubstanciado em claro desdobramento do princípio da precaução, ao tempo em que, havendo generalidade na legislação ambiental, deve prevalecer o entendimento mais benéfico ao meio ambiente.

A suplementação de uma norma em relação à legislação ambiental é bastante comum, tendo em vista que cada região possui um ecossistema diferente e, portanto, necessidades de proteção diferentes, não sendo possível a aplicação de uma norma geral sequer para todo um país.

Aos municípios coube a competência para legislar sobre temas ambientais de interesse meramente local, respeitadas as normas gerais editadas pela União ou pelos Estados, ou para suplementar tais normas, no que couber. Também é árduo definir o que seria um interesse meramente local, bem como a realidade nos mostra que, na maioria das vezes o dano ambiental não se restringe a determinado espaço.

3.4 AS ETAPAS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental é um processo complexo que não se restringe apenas a concessão das licenças. Segundo o disposto no artigo 10 da Resolução Conama 237/97, ele se divide em pelo menos oito fases: I- definição pelo órgão licenciador, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento; II- requerimento da licença e seu anúncio público; III- análise pelo órgão licenciador dos documentos, projetos e estudos apresentados e a realização de vistorias técnicas, se necessário; IV- solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão licenciador; V- realização ou dispensa de audiência pública; VI – solicitação de esclarecimentos e complementações decorrentes da audiência pública; VII- emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico; VIII – deferimento ou indeferimento do pedido de licença, com a devida publicidade.

Como visto, o processo de licenciamento foi pensado para permitir o mais amplo estudo de possíveis impactos, evitando-os ou minimizando-os, realizando a mitigação, quando necessário, na ponderação de interesses econômicos e ambientais. Admite ainda a complementação desses estudos, que, em certos casos, é imprescindível para o aperfeiçoamento das exigências impostas para a instalação do empreendimento, baseado no que se revela no decorrer do processo.

A última etapa, qual seja, o deferimento ou indeferimento da licença se divide, em geral, em três fases: licença prévia, licença de instalação e licença de operação. A primeira é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando-se sua localização e concepção, atestando-se a viabilidade ambiental e estabelecendo-se os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos na próxima etapa. Pode-se considerar esta uma das fases mais importantes, pois é nela que surge a oportunidade de discutir o projeto com as populações possivelmente atingidas e realizar mudanças de adequação necessárias.

O prazo de validade desta fase é de até cinco anos, podendo ser prorrogada desde que não ultrapasse este limite máximo.

A segunda fase corresponde à autorização para instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante.

O prazo de validade desta fase é de até seis anos, podendo ser prorrogada desde que não ultrapasse este limite máximo.

A terceira e última fase diz respeito à autorização para operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes.

O prazo de validade desta fase varia entre quatro e dez anos, sendo possível o estabelecimento de prazo inferior ao mínimo permitido, pela natureza e peculiaridade da obra ou atividade.

A renovação desta licença deve ser requerida com antecedência mínima de cento e vinte dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente, segundo dicção do artigo 19 da Resolução CONAMA n. 237/97.

Ultrapassados tais prazos, somente pode ocorrer a renovação ou emissão de nova licença, mediante a atualização ou complementação dos estudos de viabilidade ambiental, efetuando, em caso de ocorrência de alterações no local do empreendimento ou atividade, as eventuais adequações.

Dadas as peculiaridades de cada região, o legislador estadual ou municipal pode prever prazos diferenciados de vigências dessas licenças.

Prevê ainda a Resolução CONAMA n. 237/97, em seu artigo 14, que o Poder Público tem o prazo máximo de seis meses, a contar do protocolo de requerimento até o deferimento ou indeferimento, para a análise dos pedidos de licença e formulação de eventuais exigências complementares, permitida a fixação de prazos diferenciado para cada tipo de licença, salvo os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo se estende até doze meses.

Definidos tais prazos, é óbvio concluir que a licença assegura ao particular sua validade por tempo pré-determinado, sujeito à modificação, suspensão ou cancelamento da licença, por decisão motivada do órgão ambiental competente. Trennepohl e Trennepohl (2016, p. 76) explicam:

É importante observar que não existe direito subjetivo à prorrogação das licenças, por se tratar de um ato discricionário do poder público. A legislação ambiental deve ser interpretada com a finalidade a que se destina, qual seja, compatibilizar a proteção do meio ambiente com as atividades necessárias ao desenvolvimento econômico e social do País.

A Res. Conama 237/1997 deve ser abordada em harmonia com o art.170 da CF, que garante o livre exercício da atividade econômica com o devido respeito às normas ambientais. A proteção ambiental que condiciona a atividade econômica deve ser compatibilizada com o interesse da sociedade e não considerada como um formalismo estanque dissociado da intenção geral da legislação.

A realidade fática pode variar no decorrer do prazo da licença e modificar a situação de preservação do meio ambiente, trazendo algum risco para tal. Por isso, com exceção da licença de operação, na qual pode haver a renovação automática, desde que requerida com antecedência mínima de cento e vinte dias do prazo de seu vencimento, as demais exigem nova averiguação pelo órgão competente das condições ambientais, para a prorrogação da licença.

Vale lembrar a característica da vinculação das licenças, já explicada anteriormente. Isto quer dizer que, cumpridas as exigências legais, o particular teria o direito à concessão, sem margem de discricionariedade para o agente público.

Isto posto, os casos de revisão das licenças dizem respeito àquelas situações que, no decorrer do lapso temporal de validade, se apure algum tipo de condição nova nociva ao meio ambiente. Nos dizeres de Fink e Macedo (2002, p. 12):

Enquanto as condições fixadas pela licença ambiental atenderem ao fim maior que é a preservação do meio ambiente saudável, será mantida; caso deixe de atendê-lo, a licença deverá ser revista. Infere-se, portanto, que a licença ambiental é dotada, implicitamente, de uma verdadeira cláusula *rebus sic stantibus*, ou seja, se as condições originais que deram ensejo à concessão da licença mudarem, esta também pode se alterada ou até retirada.

A modificação da licença ambiental diz respeito àquelas situações em que se dá nova configuração à licença já expedida, por conta de situações imprevisíveis no momento ou após a emissão da mesma, as quais podem impactar a atividade desenvolvida, desde que não cause nenhum prejuízo ao meio ambiente sem possibilidade de mitigação. Neste caso, não ocorre a nulidade da licença, apenas adequações, imposições de novas condicionantes, medidas de controle para minimizar ou dissipar os riscos de danos ambientais.

Já na suspensão, a licença fica sobrestada até que a obra ou atividade atenda às condicionantes ambientais exigidas pelo órgão competente. As hipóteses de suspensão estão previstas no artigo 19, incisos II e III da Resolução CONAMA n.237/97, sendo: omissão de informações relevantes durante o processo licenciatório, passível de sanção ou

superveniência de graves riscos para o ambiente e a saúde, superáveis mediante a adoção de medidas de controle e adequação.

Nas hipóteses de a licença ser expedida em flagrante dissonância com a ordem jurídica, ou se é subsidiada por falsa descrição de informações relevantes, ou ainda, se houver superveniência de graves riscos para o ambiente e a saúde, insuscetíveis de superação mediante a adoção de medidas de controle e adequação, faz necessário o cancelamento da licença, tornando-a nula.

Em havendo qualquer dessas situações de revisão das licenças, diverge a doutrina ambientalista quanto ao direito de indenização do particular. Oliveira (2005, p. 63) sustenta que “sendo o licenciamento um ato vinculado, gerando, portanto, necessariamente, direito para o requerente, pode ser anulado ou cassado, mas é irrevogável, a não ser com prévia e cabal indenização”.

Noutra esteira, Dawalibi (2000, p. 186-187) apoia:

Posto que, em face da irrelevância da licitude da atividade (princípio logicamente decorrente da responsabilidade civil objetiva), ninguém adquire direito de implantar empreendimento lesivo ao meio ambiente, além do que sempre haverá responsabilidade pelos danos ambientais causados pela obra ou empreendimento, mesmo que regularmente licenciados.

Considerando as divergentes opiniões e refletindo sobre elas, há que se observar a ponderação entre o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, bem como o livre desenvolvimento econômico e o direito de ressarcimento a prejuízos eventualmente causados pela revisão de uma licença que fora anteriormente autorizada pela própria Administração, ainda que se reconheça a responsabilidade objetiva do particular. O ônus da tutela ambiental, conforme preceitua o artigo 225 da Constituição Federal deve ser solidariamente partilhado entre Estado e sociedade.

3.5 LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE USINAS HIDRELÉTRICAS NO BRASIL

O Brasil é um país que mescla desigualdades sociais, pobreza e fome, com a maior biodiversidade do mundo, concentrada principalmente na Amazônia. As características parecem um contrasenso, ao mesmo tempo, levam a entender o grande desafio de melhorar o desenvolvimento econômico e a qualidade de vida da população, sem exterminar sua diversidade de recursos naturais.

Por tais motivos, o processo de licenciamento ambiental é tão importante, à medida que garante (ou deveria garantir) a avaliação de impactos ambientais, notadamente em grandes obras e atividades, sopesando os critérios de preservação aos de desenvolvimento.

Dados alarmantes sobre aquecimento global levam a considerar a energia gerada pelas hidrelétricas uma fonte “limpa”, devido à emissão de pequenas quantidades de gases responsáveis pelo efeito estufa, se comparada às demais. Além disso, é barata e renovável, contribuindo para o fator desenvolvimento econômico e até mesmo social.

Associado a esses fatores, se tem o significativo potencial hídrico do Brasil, centrado na região Amazônica, alvo de grandes projetos do governo federal, como as hidrelétricas de Santo Antônio e Girau e de Belo Monte.

A preocupação, contudo, reside no fato de que, a construção dessas usinas é responsável por um alto grau de impactos ambientais, como desmatamento, extinção de elementos da fauna, alagamentos, alteração do regime hídrico natural, desapropriações, dentre vários outros. Sem contar a problemática interferência em territórios indígenas, violando direitos constitucionalmente resguardados. Neste caso, é imprescindível a realização de uma ponderação de valores, entre o desenvolvimento da região e os direitos e qualidade de vida dos povos indígenas, por exemplo.

Schubart (1992, p. 155), bem definiu a situação:

Nas últimas décadas, o governo brasileiro estabeleceu políticas e desenvolveu uma série de programas visando integrar a região à economia nacional. Resultaram desses esforços a abertura de estradas, a construção de usinas hidrelétricas, a implantação de projetos de mineração, a colonização e a expansão da agropecuária. Frequentemente, os interesses econômicos se contrapuseram aos valores ecológicos, biológicos e culturais da região, causando impactos negativos sobre os ecossistemas, os povos indígenas e comunidades locais.

No caso de empreendimentos que afetem terras indígenas, necessariamente deve-se obter a manifestação da Funai, com base no Estatuto do Índio (Lei n.6.001/73) e no Decreto 7.747/12, que instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas.

A viabilidade ambiental discutida no processo de licenciamento é fundamental para se evitar tais impactos, principalmente aqueles não mitigáveis. Por certo, qualquer obra ou atividade a ser instalada gera um possível e inevitável impacto. O que se pretende é minimizá-los e compatibilizá-los com o desenvolvimento socioeconômico da região, como explica Trennepohl e Trennepohl (2016, p. 239):

É imprescindível reconhecer que não existe ação humana que não produza efeitos no meio ambiente. De acordo com a Lei 6.938/1981, qualquer alteração adversa das características do meio ambiente é considerada degradação ambiental (art.3º, I). No entanto, numa análise mais cordata, em muitos casos isto deve ser considerado um custo ambiental, ponderado em razão dos benefícios decorrentes da intervenção na natureza.

A preservação do meio ambiente não deve se pautar, pura e simplesmente na impossibilidade de qualquer tipo de alteração ambiental adversa, mas sim, na necessidade de compatibilizar os efeitos sobre o meio ambiente com o crescimento social e econômico no processo conhecido como desenvolvimento sustentável. EM síntese, o que deve ser buscado é o equilíbrio entre preservação ambiental e desenvolvimento.

O processo de licenciamento ambiental das hidrelétricas segue o sistema trifásico normal: licença prévia, de instalação e de operação. Contudo, conta com um estudo diferenciado, chamado de Estudo de Inventário do Potencial Hidrelétrico das Bacias Hidrográficas, realizando estudos e pesquisas para identificação do aproveitamento das bacias para selecionar a alternativa mais viável sob os diversos pontos de vista: social, econômico, ambiental e energético. Além de definir o potencial hidrelétrico das bacias hidrográficas, o estudo leva em consideração meios e procedimentos de minimização de impactos ambientais. Esta etapa dura, em média de dois a três anos.

A inclusão de mais um etapa num processo já demorado desencadeia reações: por um lado, a empresa energética reclama pela demora na concessão das licenças, por outro, a população atingida reivindica maior participação na discussão acerca da viabilidade ambiental. Esse processo pode se arrastar por décadas, como aconteceu com Belo Monte, que chegou a ser suspenso e depois liberado pela justiça federal, por entender que o Estudo de Impacto Ambiental do empreendimento estava incompleto.

No caso das hidrelétricas o estudo prévio de impacto ambiental é obrigatório, em que pese já haver mencionado outrora neste trabalho que ele nem sempre é imprescindível. A Resolução CONAMA n.001/86, porém o exige para as atividades modificadoras do meio ambiente tais como “usina de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária acima de 10MW” (art 2º, XI).

O alto número de condicionantes também é alvo de críticas, devidamente justificadas pelo Tribunal de Contas da União, que desempenha função importante na avaliação de viabilidade ambiental das obras públicas do governo federal, principalmente a partir da Portaria n. 383/1998:

Foi observado pela equipe de auditoria o aumento gradativo no número de condicionantes estipuladas nas licenças ambientais de obras sob responsabilidade do IBAMA nos últimos anos. As principais causas apontadas pelos técnicos pesquisados para o aumento foram, essencialmente, a má qualidade dos estudos

ambientais, o deficiente preparo técnico dos analistas do órgão licenciador, a concessão de licenças por pressão política, a legislação ambiental mais restritiva, a insegurança do analista em relação à responsabilização, a excessiva precaução pela falta de acompanhamento da efetividade das medidas e, por fim, a ausência de padronização. A equipe inferiu, a partir dos dados coletados, que os EIA's de má qualidade geram insegurança nos analistas, que, por precaução, acabam por exigir um maior número de condicionantes para suprir as deficiências apresentadas nos estudos e evitar problemas que possam ser gerados por causa de estudos mal embasados. (Pág. 56/Pag. 4 do —Voto, TCU RELATÓRIO TC 027.609/2008-3. Levantamento de auditoria realizada em cumprimento ao item 9.5 do acórdão 345/2009 – TCU – Plenário, relatado no, que tratou da seleção de obras públicas a serem fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União no primeiro semestre de 2009, com o objetivo de encaminhar ao Congresso Nacional informações a respeito da execução das obras contempladas pelo orçamento da União)

Por outro lado, a insuficiência dos estudos de impactos ambientais, tem levado o Ministério Público, por meio de ações judiciais, a suspender o licenciamento ou até mesmo as obras de usinas hidrelétricas.

O artigo 129 da Constituição Federal define as funções institucionais do Ministério Público, incluindo a proteção do meio ambiente, senão vejamos:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:
(...)

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Dessa forma, o Ministério Público atua baseado nos princípios da prevenção e precaução, fiscalizando o cumprimento das condicionantes ambientais ou dos estudos de impactos ambientais no decorrer de todo o processo de licenciamento, cabendo-lhe o ônus de sustar importantes obras, desde que nocivas ao meio ambiente. Economicamente, a paralisação desses empreendimentos considerados de grande porte trazem enormes prejuízos e interferem em interesse até mesmo políticos de grandes grupos econômicos.

Nesse cenário, Milaré (2016, p. 1408) aponta:

Esta é uma razão de peso pela qual a sociedade civil colocou em mãos do Ministério Público a titularidade ativa da ação civil pública ambiental. De fato, a instituição conta com profissionais altamente qualificados em todas as comarcas do país, dotados de independência funcional para propor ações para as quais o cidadão comum sentir-se-ia incapacitado, quer pelos elevados custos, quer pelo poderio do adversário, quer pela complexidade técnica.

A vista disso, o processo de licenciamento de uma usina hidrelétrica e os estudos de impacto ambiental vão muito além de decidir sobre implantar ou não o projeto. O objetivo não é barrar o desenvolvimento socioeconômico, mas sim verificar e estabelecer condições que tornem compatíveis os ganhos econômicos e ambientais. Isto é, o fim último do

licenciamento não é impedir que o projeto seja implementado, mas estudar e reunir os requisitos necessários para avanço de um projeto sustentável.

O IBAMA é o atual responsável pelo licenciamento das usinas hidrelétricas, por serem consideradas obras de grande porte, e na maioria das vezes, geram impactos em dois ou mais Estados, ou ainda, são implantadas em áreas indígenas. A pressão dirigida a este órgão segue por todos os lados: empresas, sociedade, ONG's, comunidades indígenas, diversos pontos de vista a serem ponderados.

Vale ressaltar os avanços na construção das hidrelétricas, que procuram atenuar os impactos socioambientais, por exemplo, com o modelo de usinas a fio d'água, que não possuem reservatório de água, ou os têm em pequena dimensão, o que permite uma diminuição das áreas alagadas, como é o caso de Belo Monte. Por outro lado, a energia gerada é menor, se comparada àquelas que estocam água por meio das barragens.

Isto significa que, apesar de cumprir (ao menos em partes) com o objetivo de evitar impactos ambientais irreversíveis ou não mitigáveis, esse sistema não fornece alternativas de maior geração de energia, não há uma alternativa economicamente viável. Ainda é um desafio desenvolver um projeto ambientalmente sustentável, em que pese não desmerecer os esforços enviados neste sentido.

Além disso, uma característica interessante advém desse processo: conflitos de ordem social e política são equacionados por meio da imposição das condicionantes ambientais, ainda que não resultem de um possível impacto ambiental direto da obra. Explica-se: geralmente, os projetos de construção de hidrelétricas no Brasil pretendem se instalar em áreas distantes e isoladas dos grandes centros urbanos, com os mais diversos problemas de infraestrutura. O empreendedor assume então a responsabilidade de investir em ações sociais voltadas ao desenvolvimento daquela região como instalação de escolas e postos de saúde, asfaltamento de ruas, implantação de sistema de saneamento básico, dentre outros.

De fato, a região precisa estar preparada para receber um projeto deste porte, pois há a possibilidade dos impactos ambientais resultantes da obra acentuarem tais problemas sócio-políticos.

Estabelecidas as diretrizes de um processo de licenciamento, com todas as suas nuances, focada no poder de polícia ambiental como meio de concretização da atuação do Poder Público perante o meio ambiente, missão esta constitucionalmente abordada no artigo 225, passando ainda pela questão licenciatória das usinas hidrelétricas, se traça um caminho para entender e debater a respeito do licenciamento da Usina de Belo Monte e se o processo

levou em consideração e/ou conseguiu alcançar a sustentabilidade. Este capítulo, portanto, é fundamental para a compreensão do estudo de caso que será tratado a seguir.

4 BELO MONTE: CONSTRUÇÃO, LICENCIAMENTO, IMPACTOS E IMPASSES

4.1 A HISTÓRIA DE BELO MONTE

A Usina Hidrelétrica de Belo Monte foi aprovada pelo Programa de Aceleração de Crescimento – PAC do governo federal, abrangendo a área do Rio Xingu, conhecido por abrigar o primeiro parque indígena do Brasil (Parque Indígena do Xingu) e do município de Altamira, sudoeste do Estado do Pará, com impactos irradiando sob os mais diversos aspectos: ambientais, sociais, políticos e econômicos.

O Rio Xingu é classificado como a Sub-bacia 18 da Bacia Hidrográfica do Amazonas, representando 40,5% do potencial de geração hidroelétrica do país, com abundância de recursos hídricos, motivo pelo qual o Estado do Pará foi o escolhido para acolher tal empreendimento.

Os primeiros estudos de viabilidade da construção da usina iniciaram-se em 1975 e, desde sua aprovação, com o início dos primeiros estudos ambientais, se revelou num dos projetos mais discutidos em todo o país, destacando-se por ser a terceira maior usina hidrelétrica do mundo, e, principalmente, pelos conflitos gerados por opiniões e interesses divergentes na sua construção.

Grupos sociais dos mais diversos, desde os diretamente até os indiretamente atingidos, seja positiva ou negativamente, sobretudo aqueles que porventura carregarão o peso das consequências maléficas para as futuras gerações, como índios, ribeirinhos, empresários, trabalhadores rurais, representantes do Governo e, até mesmo, religiosos, traçaram uma luta para defender seus direitos, que seriam violados com a construção do projeto.

A Eletronorte S/A, subsidiária das Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás), foi a empresa estatal que contratou o Consórcio Nacional de Engenheiros Consultores S/A para a realização dos estudos de inventário da bacia do rio.

Segundo dados do Instituto Socioambiental (2010), aprovado pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) em 1980, atual Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), os estudos apontaram que seria gerada 19 mil megawatts (MW), com sete barramentos, representando ainda o alagamento de mais de 18 mil km², o que atingiria sete mil índios, de 12 Terras Indígenas, além dos grupos isolados da região.

Finalizado tal estudo com as devidas recomendações, a Eletronorte iniciou o plano de viabilidade técnica e econômica do então Complexo de Altamira, reunindo duas usinas Babaquara e Kararaô, sendo aquela a primeira alternativa.

Com o Plano Nacional de Energia Elétrica 1987/2010, aprovado e assinado pelo Presidente José Sarney no Decreto n. 96.652/1988, a hidrelétrica de Kararaô foi apresentada como prioridade, para compor o Sistema Brasileiro Interligado, com funcionamento planejado para 1999. Porém, ainda que se projetasse uma potência para Kararaô de 6.300 megawatts e um reservatório de 1.225 km², os impactos significativos que traria para a Terra Indígena Paquiçamba fizeram com que os povos tradicionais daquela região se rebelassem contra o empreendimento, razão pela qual o Poder Público alterou seu nome para Belo Monte.

Já com novo nome, em 1989 iniciaram-se os estudos ambientais, entregue o Relatório Final dos Estudos de Viabilidade Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte um ano antes. Porém, três anos mais tarde, o projeto precisou de uma readequação, haja vista os diversos conflitos, principalmente por parte de ambientalistas, índios e ribeirinhos.

Segundo dados da Atualização do Inventário Hidrelétrico da Bacia do Rio Xingu (2006, p. 17), a readequação enquadrava “a viabilização sociopolítica do empreendimento, com ênfase à reavaliação dos estudos energéticos e à atualização dos estudos hidrológicos, ambientais e de custo”.

O objetivo precípua era destacar a atratividade econômica da Usina, bem como propor medidas de sustentação sociopolítica do empreendimento, motivos que poderiam levar adiante o projeto.

Vale ressaltar, contudo, que as alterações empreendidas desde o projeto inicial resultaram na diminuição da área inundada de 1.225 km² para 440 km², reduzindo significativamente os impactos nesta área. Mesmo assim, levando em consideração os demais impactos, o prejuízo ambiental e sociocultural que Belo Monte carrega ainda o faz uma obra inviável.

Somente no ano de 2000, houve um acordo de cooperação técnica entre a antiga Eletronorte e a Eletrobrás para iniciar a 2ª Etapa dos Estudos de Viabilidade do Aproveitamento Hidrelétrico (AHE) Belo Monte.

A partir daí destacaram os três barramentos que comporiam o estudo: Sítio Pimentel, Tucunaré e Fazenda, e a implantação de uma Casa de Força Complementar, representando mais 181 megawatts de potência instalada, unindo aos 11.000 megawatts da Usina Principal de Belo Monte, que combinadas receberam a denominação de Complexo Hidrelétrico de Belo Monte. Além disso, dois canais de adução (leste e oeste) para barrar o Rio Xingu, aproveitando a queda d'água de 90 metros e ligando o local de represamento ao de geração de energia, atingindo diretamente os de Altamira, Anapu e Senador José Porfírio, no estado do

Pará, e indiretamente os municípios de Cumaru do Norte, Guarantã do Norte, Pacajá, Rurópolis e São Felix do Xingu.

Para promover o EIA/RIMA, a Eletronorte contratou em 2000 a Fundação de Amparo e Desenvolvimento de Pesquisas (Fadesp), a qual ficou impedida de realizar o trabalho em consequência de uma Ação Civil Pública n. 2001.39.00.005867-6, ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Pará, que sustentava a competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) de acompanhamento e elaboração do documento, bem como o licenciamento da obra, à medida que o rio Xingu era bem da União. Ademais, era necessária a participação do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) nos Termos de Referência e a aprovação do Congresso Nacional para a obra, por se tratar de terra indígena, nos termos do artigo 231, parágrafo 6º, da Constituição Federal.

Nesse sentido, o Congresso Nacional autoriza o Poder Executivo a implantar o Complexo de Belo Monte, na região conhecida como “Volta Grande do Xingu”, por meio do Decreto Legislativo n.788, de 13 de julho de 2005, mesmo sem o EIA/RIMA, porém seu desenvolvimento estava condicionado aos estudos de viabilidade técnica, ambiental e econômica.

Em agosto de 2005, foi assinado um Acordo de Cooperação Técnica entre a Camargo Correa, Andrade Gutierrez e Norberto Odebrecht, para a conclusão dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Socioambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte, com a revisão do inventário do trecho principal do rio Xingu.

No ano seguinte, o Ministério Público Federal do Estado do Pará ingressou com nova Ação Civil Pública n.2006.39.03.000711-8, desta vez contra o IBAMA, Eletrobrás, Eletronorte e Funai, que teve a liminar deferida, objetivando anular o Decreto Legislativo n. 788/2005, com vistas a assegurar a oitiva prévia dos povos indígenas que seriam atingidos pela obra.

O MPF/Pará interpôs agravo de instrumento contra decisão que suspendeu essa liminar e, em decisão monocrática, a Desembargadora-Relatora Selena Almeida, restabeleceu seus efeitos.

O caso foi ao Supremo Tribunal Federal, momento em que a União requereu a suspensão da execução da decisão e a Ministra-Relatora Ellen Gracie decidiu pela oitiva das comunidades indígenas interessadas, com a realização do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e de laudo antropológico pelo Governo, como medida a evitar grave ofensa à

ordem pública, o que permitiu a conclusão dos estudos em 2007, intitulados Atualização do Inventário Hidrelétrico da Bacia do Rio Xingu: Consolidação dos Estudos Realizados.

Mais uma Ação Civil Pública n. 2008.01.00.021184-4 foi ajuizada em 2008 pelo MPF/Pará com o pedido de condenação dos demandados pela prática de improbidade administrativa em razão da não realização de licitação para escolha dos elaboradores do EIA/RIMA e anulação do Acordo de Cooperação Técnica, com consequente sanção às empresas correspondentes de proibição de contratar com o Poder Público, incluindo qualquer forma de participação, seja no processo licitatório seja na contratação, no Complexo Hidrelétrico de Belo Monte.

A princípio a liminar foi deferida, no sentido de suspender os efeitos do Acordo de Cooperação Técnica e a realização de todo e qualquer ato relacionado ao Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte, porém um mês depois a Desembargadora-Relatora a tornou sem efeito, permitindo que no ano seguinte, 2009, as companhias entregassem o EIA/RIMA.

A licença prévia foi concedida em fevereiro de 2010, e em abril, foi feito leilão para escolha da responsável pela construção e operação da hidrelétrica, sagrando-se como vencedora a empresa Norte Energia S.A., com o valor de R\$25,8 bilhões, tendo assinado o Contrato de Concessão no dia 26 de agosto do mesmo ano.

As licenças de instalação e de operação foram concedidas pelo IBAMA em 1 de junho de 2011 e em 24 de novembro de 2015, esta última com atraso devido a doze pendências impeditivas. Ainda assim, a expedição da licença obtida está relacionada ao cumprimento de quarenta e uma condicionantes.

A inauguração da Usina foi realizada em 05 de junho de 2016, pela então Presidente Dilma Roulseff, como a terceira maior do mundo, com capacidade final instalada de 11.233, 1 megawatts, suficientes para atender 17 Estados do país.

Atualmente, a primeira turbina da Usina já está em funcionamento, em caráter de teste, com previsão de operação real para 2017.

4.2 IMPACTOS (NÃO) PREVISTOS NO RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL DA USINA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE E SUAS CONSEQUÊNCIAS AO MEIO AMBIENTE

O Relatório de Impacto Ambiental do denominado “Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte” foi produzido a partir do Estudo de Prévio de Impacto Ambiental, que reúne trinta e seis volumes. Dentre as diversas questões tratadas no referido relatório, destacam-se

no presente trabalho os impactos ambientais previstos, a fim de verificar em que medida o desenvolvimento sustentável foi considerado para o processo de licenciamento ambiental.

Ao tratar da questão, o RIMA individualiza os impactos, positivos e negativos, previstos para cada uma das quatro etapas de implementação da usina: Estudos e Projetos, Construção, Enchimento e Operação.

Na primeira etapa – Estudos e Projetos –, em que seriam realizados estudos e serviços de campo, são elencados os seguintes impactos: I) geração de expectativas quanto ao futuro da população local e da região; e II) geração de expectativas na população indígena.

Na segunda etapa – Construção – foram descritos os seguintes impactos: I) aumento da população e da ocupação desordenada do solo; II) aumento da pressão sobre as terras e áreas indígenas; III) aumento das necessidades por mercadorias e serviços, da oferta de trabalho e maior movimentação da economia; IV) perda de imóveis e benfeitorias com transferência da população na área rural e perda de atividades produtivas; V) perda de imóveis e benfeitorias com transferência da população na área urbana e perda de atividades produtivas; VI) melhoria dos acessos decorrente da construção de estradas, canteiros e estrutura para a construção do empreendimento; VII) mudança na paisagem; VIII) perda de vegetação e de ambientes naturais, com mudanças na fauna; IX) aumento do barulho e da poeira com incômodo da população e da fauna; X) mudanças no escoamento e na qualidade da água nos igarapés no trecho do reservatório dos canais, com mudanças nos peixes; XI) alterações nas condições de acesso pelo Rio Xingu das Comunidades Indígenas à Altamira; XII) alteração da qualidade da água do rio Xingu próximo ao Sítio Pimental e perda de fonte de renda e de sustento para as populações indígenas, XIII) danos ao patrimônio arqueológico; XIV) interrupção temporária do escoamento da água no canal da margem esquerda do Xingu, no trecho entre a barragem principal e o núcleo de referência rural São Pedro; XV) perda de postos de trabalho e de renda quando houver a desmobilização da mão-de-obra atraída para a região; XVI) aumento da pressão sobre as terras e áreas indígenas após a desmobilização da mão-de-obra; XVII) desmatamento e limpeza das áreas do reservatório; e XVIII) retirada de vegetação, com perda de ambientes naturais e recursos extrativistas.

Na terceira etapa – Enchimento – quando será realizada a inundação das áreas para a formação do reservatório, são identificados os seguintes impactos: I) mudanças na paisagem e perda de praias e áreas de lazer; II) inundação permanente dos abrigos da gravura e Assurini e danos ao patrimônio arqueológico; III) perda de jazidas de argila devido à formação do reservatório do Xingu; IV) mudanças nas espécies de peixes e no tipo de pesca; V) alteração na qualidade das águas dos igarapés de Altamira e no Reservatório dos Canais; VI)

interrupção de acessos viários pela formação do Reservatório dos Canais; VII) interrupção de acessos na cidade de Altamira; e VIII) mudanças nas condições de navegação.

Na última etapa, de Operação, descreveram-se os seguintes impactos: I) aumento da quantidade de energia a ser disponibilizada para o Sistema Interligado Nacional – SIN; II) dinamização da economia regional; III) interrupção da navegação no rio Xingu nos períodos de seca; IV) perda de ambientes para reprodução, alimentação e abrigo de peixes e outros animais em decorrência das variações das inundações nos períodos de seca e cheia; V) formação de poças, mudanças na qualidade das águas e criação de ambientes para mosquitos que transmitem doenças; VI) prejuízos para a pesca e para outras fontes de renda e sustento; e VII) aumento da atividade garimpeira e dos conflitos com as populações indígenas.

Da análise do RIMA, verifica-se que, embora sejam previstos impactos como o desmatamento, a alteração da paisagem e a mudanças na fauna, que causarão impactos de difícil (ou impossível) reversão, não são mencionadas questões como a redução significativa da biodiversidade de forma geral, a influência sobre do ciclo hidrológico e a redução dos estoques de carbono (que evitam a emissão de gases de efeito estufa) em decorrência da devastação da floresta, além do estímulo de novas emissões decorrentes da decomposição da biomassa da vegetação.

Segundo Medeiros (2009, p. 167-173) a construção da usina de Belo Monte criará impactos significativos sobre a biodiversidade da região, tanto pela introdução de espécies aquáticas de outras regiões, decorrente da quebra de barreiras geográficas, como pela perda de ambientes resultantes da variação anual no nível do rio na área do reservatório, além de impactos sobre outros ecossistemas.

O projeto levaria à quebra da barreira geográfica que isola em duas ecorregiões os ambientes aquáticos da bacia do Rio Xingu. Isto poderia causar extinção de centenas de espécies, além de impactos socioeconômicos imprevisíveis, inclusive para o próprio aproveitamento hidrelétrico, por processos que uma vez deflagrados não podem ser revertidos ou controlados. [...]

Na área do reservatório não haveria mais as profundas variações anuais do nível do rio (EIA-Vol.18. Herpetofauna), com isto, por um trecho de centenas de quilômetros do rio, não haveriam mais praias, pedrais ou trechos de floresta inundáveis. Os vários tipos de vegetação que antes sofriam inundações sazonais se tornariam permanentemente inundados. As árvores teriam que ser removidas ou se formariam —paliteiros!. [...]

Os ecossistemas inundáveis são importantes para a manutenção de grande diversidade de espécies observadas na terra firme. Parte das espécies encontradas na terra firme realmente dependem destes ambientes (EIA-Vol.18. - Mamíferos de Médio e Grande Porte).

Medeiros (2009, p. 168) destaca ainda que o EIA não menciona o impacto gerado pela introdução de um número imprevisível de espécies diferentes de sua área de distribuição, bem

como a ameaça à manutenção da diversidade da bacia e de suas características ecológicas, além dos prejuízos socioeconômicos decorrentes.

Ademais, especialistas de diferentes áreas tem discutido a necessidade de pelo menos mais um barramento do Rio Xingu (Babaquara ou Altamira), a montante de Belo Monte, para tornar a usina economicamente viável. Estima-se que o impacto conjunto das hidrelétricas seria significativamente maior do que se consideradas individualmente, pois poderiam destruir toda a área ocupada por diversas espécies, particularmente as aquáticas.

De outro lado, ao contrário do que se costuma divulgar, segundo Fearnside (2009, p. 9), a construção e o funcionamento da usina de Belo Monte gerarão significativos impactos sobre o efeito estufa. Conforme o autor:

[...] as emissões de superfície (que são proporcionais à área do reservatório) representam apenas uma parte do impacto de projetos hidrelétricos sobre o aquecimento global: as quantidades de metano liberadas pela passagem da água pelas turbinas (e vertedouros) dependem muito dos volumes de água que atravessam essas estruturas. O volume desse fluxo pode ser grande, até mesmo quando a área do reservatório é pequena, como em Belo Monte.

Além das emissões de gases do efeito estufa, como o metano e o carbono, decorrentes do próprio funcionamento das turbinas, Fearnside destaca que o maior impacto do projeto como um todo é o das represas rio acima, que possivelmente serão contruídas para manter o armazenamento e a liberação da água para abastecer Belo Monte durante a estação seca. Isto porque, nessa estação, as represas a montante, principalmente a de Babaquara, devem ser manejadas com a maior oscilação possível nos níveis de água, o que as torna fontes potencialmente grandes de gases de efeito estufa, como explica Fearnside (2009, p. 9):

É esperada uma variação no nível de água do reservatório de Babaquara de 23 m ao longo do curso em cada ano (ELETRONORTE, [C. 1989]). Para fins de comparação, o nível de água no reservatório de Itaipu varia em apenas 30-40 cm. Cada vez que o nível de água em Babaquara atingisse seu nível mínimo operacional normal, seria exposto um vasto lamaçal de 3.580 km² (aproximadamente o tamanho do reservatório de Balbina inteiro!). Vegetação herbácea, de fácil decomposição, crescerá rapidamente nesta zona, conhecida como a zona de “deplecionamento”, ou de “drawdown”. Quando o nível de água subisse, consequentemente a biomassa se decomporia no fundo do reservatório, produzindo metano.

A tremenda diferença entre Babaquara e Belo Monte, com oscilações verticais em níveis de água que variam desde zero, no Reservatório dos Canais de Belo Monte, até 23 m em Babaquara, indica que um modelo explícito dos estoques de carbono e de sua decomposição é necessário, em lugar de uma extrapolação simples de medidas de concentrações de CH₄ e emissões em outras represas.

Segundo estudo desenvolvido por Fearnside (2009, p. 42), “as emissões anuais de gases de efeito estufa diminuem com o tempo, mas ainda se estabilizam num nível de impacto

significativo”. Comparando-se a outras fontes de energia utilizadoras de combustíveis fósseis, como as termelétricas movidas a gás natural, o autor conclui que “o complexo de Belo Monte, na melhor das hipóteses, somente terá saldo positivo, em termos de seu impacto no aquecimento global, após quatro décadas do enchimento da primeira represa”.

Relevante notar que os impactos advindos dos projetos de infraestrutura envolvidos, como Belo Monte, não são analisados como um todo, mas individualmente, o que não permite a verificação da dimensão real das questões envolvidas.

Outro fator que contribuirá para o aumento das emissões de carbono é o desmatamento, tanto aquele necessário para a própria construção e operação da usina, como o decorrente da alteração do uso do solo e da atração de mão-de-obra e atividades madeireiras proporcionadas pela infraestrutura criada na região. Nesse sentido destaca Castro (2009, p. 56):

As hidrelétricas tem sido um fator de atração de mão de obra. Nas duas hidrelétricas do rio Madeira são previstos 40 mil trabalhadores. Na de Belo Monte 35.000. Quando terminar a obra, esses trabalhadores, desempregados, permanecem na região. E some-se a eles, em grande parte, os membros das famílias que acaba vindo também. E ainda, o que não tem sido contado nos EIAs RIMAs de hidrelétricas, e na de Belo Monte também se verifica o mesmo, que é a população atraída, para além daquele montante que consegue se empregar na obra, atraídos por novas oportunidades de trabalho, em empregos indiretos, no mercado informal, ou ainda na busca de terra e de assentamentos rurais. Essa migração que permanecerá na região deve ser, necessariamente, contada para efeito de impacto da obra hidrelétrica por vários motivos; representa pressão e demanda por serviços em geral, de educação, saúde, transporte, habitação etc., e sobretudo sobre a terra, potencializando o desmatamento. Então os impactos da Usina de Belo Monte no aumento do desmatamento da região do Xingu, e nas taxas do Pará comparativamente à Região Amazônicas, precisam ser vistas desses dois ângulos principais: 1 – Desmatamento para implantação dos canteiros de obras, estradas, núcleo habitacional; e 2 - Atração de população e pressão desta por recursos naturais sejam a terra, a exploração florestal, garimpo, agricultura e, em particular, aumento da pecuária que é, de longe, o principal fator de desmatamento. Essa correlação se verificou em Tucuruí, mas também em grandes projetos de mineração, como o complexo Carajás, com inúmeros assentamentos no entorno, exploração madeireira e grande pecuária que acabou por dizimar as florestas de Açaílandia à Marabá. Assim, do ponto de vista do desmatamento, a hidrelétrica de Belo Monte será uma catástrofe ambiental.

Em decorrência da acentuação do desmatamento, serão comprometidos os serviços ambientais que a floresta prestaria ao longo do tempo, informação que deveria constar de forma clara e objetiva no EIA/RIMA.

Como destacam Fearnside e Laurance (2012, p. 92), “o desmatamento conduz, inevitavelmente, à perda de oportunidade para uso sustentável de floresta em pé, inclusive o aproveitamento do valor de serviços ambientais”. A construção do complexo de Belo Monte

gera impactos com o desmatamento, e conseqüentemente, a liberação e redução dos estoques de carbono, além de potencializar a emissão de metano e carbono, agravando o efeito estufa.

Destaque-se, ainda, a crítica feita por vários autores, como Medeiros (2009) no sentido de que o relatório de impacto ambiental da usina, que deveria traduzir, em termos mais acessíveis à população em geral, as conclusões técnicas descritas no EIA (estudo que, embora incompleto, possui mais de 15.000 páginas), atuou como uma espécie de propaganda do empreendimento, já que não foram feitas referências aos trechos do estudo de impacto ou de outros documentos em que o problema fora tratado tecnicamente, tornando-se dificultosa a avaliação do projeto apenas com base no seu relatório.

Outro dado interessante do EIA/RIMA, diz respeito à tentativa de descaracterização dos povos indígenas, colocando-nos no patamar de descendentes ou “ex-índios”, dada sua miscigenação e domínio de outros idiomas, estratégia para mascarar os impactos negativos da obra.

Ao prever a necessidade de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, bem como o dever de se dar publicidade a esse estudo (artigo 225, § 1º, IV), a Constituição da República, complementada pela legislação infraconstitucional, busca que as decisões acerca da realização desses empreendimentos seja subsidiada por informações completas, que contemplem todos os aspectos envolvidos, benefícios, impactos e riscos ao meio ambiente e à sociedade, e que esta, uma vez devidamente informada, possa participar dos debates sobre a questão.

Nesse sentido, o estudo de impacto ambiental e seu respectivo relatório devem abranger todos os impactos possíveis, diretos e indiretos, o que não ocorreu integralmente no licenciamento ambiental da usina de Belo Monte. Antonaz (2009, p. 38) analisa a questão ressaltando que “os volumes que compõem o EIA/RIMA de Belo Monte, separados por eixos temáticos, dificultam a leitura em virtude da descontinuidade temática e isolam cada tema como se não houvesse interação de homem e natureza”.

Verifica-se assim que, em que pese a complexidade do processo envolver questões de natureza econômica, ambiental e social, os estudos que subsidiam a construção da hidrelétrica de Belo Monte não mencionam aspectos negativos cruciais ao ecossistema da região e a dignidade humana das populações diretamente envolvidas e dos seres humanos como um todo, à medida que o meio ambiente é uno e indivisível e qualquer alteração pode gerar conseqüências globais.

Portanto, o EIA/RIMA do complexo de Belo Monte não previu de forma integral, clara e objetiva os impactos que o empreendimento causará e, tampouco, as medidas

mitigadoras, de forma que, nesse sentido, não atendeu às determinações constitucionais e legais.

4.3 DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONANTES AMBIENTAIS RELATIVAS ÀS TERRAS INDÍGENAS E A VIOLAÇÃO DE SEUS DIREITOS

O artigo 231 da Constituição Federal esboça o reconhecimento e proteção dos direitos dos índios, notadamente no que concerne à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, além de determinar a proteção dos recursos ambientais necessários ao bem-estar dos povos indígenas e destinar a posse permanente das terras originariamente ocupadas, cabendo aos índios usufruírem dos recursos nelas disponíveis.

No entanto, o parágrafo terceiro do artigo supracitado prevê uma espécie de limitação a tais direitos, na medida em que autoriza o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas, desde que efetivadas com autorização do Congresso Nacional e ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

No caso da Usina de Belo Monte, o processo de licenciamento considerou, dentre outros aspectos, a proteção aos direitos dos índios, o que levou a FUNAI a expedir o Parecer Técnico n.21/2009, estipulando condicionantes para compensação, prevenção e mitigação de impactos ambientais referentes aos direitos territoriais dos povos indígenas, antecedendo a concessão da licença prévia.

Vale lembrar, como já explicado no capítulo anterior, a concessão das licenças, além de outros fatores, está diretamente atrelada ao cumprimento das condicionantes, bem como, ao fim, a viabilidade da obra.

As terras indígenas localizadas na região do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte são Paquiçamba, Arara da Volta Grande do Xingu, Juruna, Trincheira Bacajá, Koatinemo, Arara, Kararaô, Cachoeira Seca, Araweté Igarapé Ipixuna e Apyterewa, das quais as três primeiras tornaram-se as mais conflituosas por situarem-se na área de influência direta, com a diminuição da vazão do Rio Xingu, no trecho da Volta Grande do Xingu.

Das 19 (dezenove) condicionantes, apurou-se que 10 (dez) não foram atendidas e 5 (cinco) foram parcialmente atendidas, relevando um sério quadro de descaso com os direitos

indígenas que se pretende proteger, motivo de várias ações interpostas pelo Ministério Público.

Na categoria de não atendimento, apenas uma era de responsabilidade conjunta da empresa com o Poder Público, sendo 3 (três) somente do empreendedor e 6 (seis) somente do Estado, por meio de seus diversos órgãos competentes, conforme exposto:

1. Criação de grupo de trabalho para coordenação e articulação das ações governamentais referentes aos povos indígenas impactados pelo empreendimento, no âmbito do Grupo Executivo do PAC–GEPAC. (CONDICIONANTE NÃO ATENDIDA DE RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO)
2. Fiscalização e vigilância das Terras Indígenas, incluindo termo de cooperação com CENSIPAM para monitoramento por imagens de satélite dessas áreas. (CONDICIONANTE NÃO ATENDIDA DE RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO)
3. Adequação e modificação dos projetos da BR 158 e PA 167, de modo que seus traçados não incidam em terras indígenas, envolvendo o DNIT e a Secretaria de Transportes do estado do Pará. (CONDICIONANTE NÃO ATENDIDA DE RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO)
4. Desintrusão da terra indígena Cachoeira Seca. (CONDICIONANTE NÃO ATENDIDA DE RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO)
5. Destinação das Ilhas no Xingu que se encontram entre as Terras Indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande do Xingu como áreas de usufruto exclusivo dessas comunidades indígenas (CONDICIONANTE NÃO ATENDIDA DE RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO)
6. Estabelecimento de um corredor ecológico ligando as Terras Indígenas Paquiçamba, Arara da Volta Grande do Xingu e Trincheira-Bacajá, incluindo nesse processo a ampliação da Terra Indígena Paquiçamba e a criação de unidades de conservação. (CONDICIONANTE NÃO ATENDIDA DE RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO)
7. Garantir recursos para a execução de todos os Planos, Programas e ações previstas no EIA para o componente indígena durante todo o período de operação do empreendimento (CONDICIONANTE NÃO ATENDIDA DE RESPONSABILIDADE DO EMPREENDEDOR)

8. Eleição de áreas para a Comunidade indígena Juruna do Km 17 com acompanhamento da Funai. (CONDICIONANTE NÃO ATENDIDA DE RESPONSABILIDADE DO EMPREENDEDOR)
9. Celebrar Termo de Compromisso garantindo a execução do Plano Básico Ambiental – Componente Indígena “PBA-CI” (CONDICIONANTE NÃO ATENDIDA DE RESPONSABILIDADE DO EMPREENDEDOR)
10. Redefinição de limites da Terra Indígena Paquiçamba, garantindo o acesso ao reservatório. (CONDICIONANTE NÃO ATENDIDA DE RESPONSABILIDADE CONJUNTA DO PODER PÚBLICO E DO EMPREENDEDOR)

Por seu turno, na categoria de atendimento parcial, apenas 1 (um) era de responsabilidade conjunta da empresa com o Poder Público, sendo 1 (um) somente do empreendedor e 3 (três) somente do Estado, por meio de seus diversos órgãos competentes, conforme exposto:

1. Apresentar solução para os ocupantes não indígenas de boa-fé das Terras Indígenas. Apoiar a arrecadação de áreas para o reassentamento de ocupantes não indígenas de boa-fé das Terras Indígenas. (CONDICIONANTE PARCIALMENTE ATENDIDA PELO PODER PÚBLICO)
2. Desintrusão da Terra Indígena Arara da Volta Grande. (CONDICIONANTE PARCIALMENTE ATENDIDA PELO PODER PÚBLICO)
3. Todas as Terras Indígenas afetadas devem estar regularizadas (demarcadas e homologadas) antes da licença de instalação da Usina. (CONDICIONANTE PARCIALMENTE ATENDIDA PELO PODER PÚBLICO)
4. Elaborar e iniciar a execução de Plano de Fiscalização e Vigilância Emergencial para todas as Terras Indígenas, em conjunto com a Funai, comunidades indígenas e outros órgãos, contemplando inclusive áreas de maior incidência de garimpo no leito do Rio Xingu, no trecho da Vazão Reduzida (CONDICIONANTE PARCIALMENTE ATENDIDA DE RESPONSABILIDADE CONJUNTA DO PODER PÚBLICO E DO EMPREENDEDOR)
5. Contribuir para a melhoria da estrutura (com apoio financeiro e de equipe técnica adequada) da Funai, para que possa efetuar, em conjunto com os outros órgãos federais (Ibama, ICMBio, INCRA, entre outros), a gestão e controle ambiental e territorial na região, bem como acompanhamento das ações referentes ao processo (CONDICIONANTE PARCIALMENTE ATENDIDA PELO EMPREENDEDOR)

Dessa forma, com a falta de coercibilidade para o cumprimento das condicionantes e, ao mesmo tempo, com a concessão das licenças mesmo diante do quadro de descumprimento, contribuiu-se para a violação dos direitos humanos, quando da omissão das especificidades socioeconômicas e culturais das populações atingidas e a desconsideração de suas singularidades e relações com o meio ambiente.

Importante lembrar que a Constituição Federal de 1934 foi a primeira no Brasil a tratar dos direitos indígenas, caracterizando-os como silvícolas e abarcando questões territoriais e de promoção de uma política indigenista.

As duas Constituições seguintes mantiveram a linha de direitos, com o reconhecimento e respeito aos territórios indígenas, seu usufruto aos recursos naturais e a manutenção em seu espaço, sem qualquer ameaça de transferência para outra localidade. Porém, foi a Carta Magna atual que introduziu um capítulo inteiro sobre os índios, agora como considerados tais. A partir daí, ganharam o direito de identificação de seus costumes e tradições, bem como de ocuparem suas terras tradicionais e demarcá-las de acordo com seu posicionamento e suas crenças.

Além disso, outra consideração importante é o fato de reconhecer uma organização social indígena, assegurando-lhes direito de informação e participação, como o de postulação em juízo e discussão sobre a interferência humana no meio ambiente natural.

Dito isto, convém analisar, quando do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e da concessão das licenças, a visão e as necessidades dos povos indígenas, considerando as diferenças étnicas dentro de um mesmo país, no caso o Brasil. O Estado Socioambiental de Direito que se persegue, com a dinâmica da evolução, ainda traz ranços de uma sociedade colonialista que fita a terra e seus recursos como meros objetos de exploração para o crescimento econômico. Eis que o direito humano fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado é condição *sine qua non* para a continuidade da vida e do desenvolvimento do país, dado que, sem os recursos provenientes da natureza, não há de onde se extrair riquezas.

De outro lado, os povos indígenas praticam um aproveitamento de subsistência, destinado a garantir sua sobrevivência, com a visão voltada a um dom sagrado, indiferentes ao mero direito à propriedade, aquele que garante posses e poderes.

Neste contexto, interessante a análise de Bosselmann (2010, p. 75):

Até certo ponto, a preocupação com a proteção dos direitos humanos e a preocupação com a proteção do meio ambiente se reforçam reciprocamente. Tanto os direitos humanos quanto a legislação ambiental são necessários para proporcionar melhores condições de vida para os seres humanos. De outra parte, entretanto, a

proteção dos direitos individuais tem caminhado de encontro à proteção ambiental. Os direitos de propriedade, em particular, não têm sido conducentes a alcançar a sustentabilidade ecológica. A importância abrangente da sustentabilidade exige uma abordagem mais coerente, fundamentalmente um regime globalizante e unificador dos direitos e obrigações humanos.

Ademais, os significados das expressões “terra” e/ou “território” são diversas, do ponto de vista homem/índio. A cultura do povo dito civilizado vem, desde Locke (2010), defender a ideia de propriedade individual, a partir do momento em que aquele indivíduo transforma a terra com seu próprio trabalho e assim, legitima seu direito a ela. Aquele momento de liberalismo econômico consagra o antropocentrismo, dispondo a terra como elemento de dominação humana.

Neste contexto, o Brasil consagrou em seu artigo 231, já citado, o direito originário aos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Este direito decorre do instituto do indigenato, antigo no direito pátrio, ao passo que a proteção constitucional outorgada aos índios pela Carta Magna de 1988 tem natureza meramente declaratória de direitos pré-existentes. Em outras palavras, determinada parcela territorial sempre foi e continua sendo dos índios, cabendo ao Estado apenas o reconhecimento de situação já consolidada.

O dispositivo merece atenção e interpretação cautelosa, à medida que a visão da terra pelos índios é diferenciada, como explica Silveira (2015, p. 220):

Ao competir a essa última organização política tão somente declarar esse direito – e não constituir, porque ele é preexistente – a relação índios com a terra passa a ser entendida a partir da cosmovisão daqueles povos, segundo seus usos, costumes e tradições, conforme se preconiza na parte final do parágrafo 1, art. 231, da nossa Constituição.

E como os povos indígenas invariavelmente não se enxergam “dominadores, lavradores, e nem semeadores da terra”, estariam fora da esfera do direito privatista em relação a sua terra, porque não merecedores da propriedade pelo esforço do trabalho. “Melhorar a terra” para o índio significa conservá-la, atendendo e respeitando os princípios da natureza, e não “transformá-la” pela força do trabalho, como apregoam os incautos colonizadores europeus.

Muito além de uma questão meramente patrimonial, para os índios trata-se de um problema de sobrevivência étnico-cultural.

Assim sendo, a figura da terra dentro do ideário indígena possui um viés totalmente diferente daquele deferido pelo Estado, numa clara contraposição de valores econômicos e culturais. Grandes empreendimentos, como o caso em estudo, inviáveis do ponto de vista ambiental e sociocultural, representam, sob a ótica capitalista, um entrave no setor produtivo, um prejuízo financeiro de larga escala. Para os índios jamais se conseguiria medir tal prejuízo

em dinheiro ou moeda de troca, visto que a terra significa vida e não há como comparar vida e propriedade.

Na cosmologia indígena, interessante observar as significações espirituais dos elementos da natureza, inimagináveis aos olhos do homem. Silveira (2015, p. 224/225) traz como exemplo “os índios que habitam a região dos Andes Americanos se reportam à sua terra como *Pachamama*, mãe de todas as coisas e de todas as pessoas, sustento primário de toda a vida, protetora do equilíbrio e razão primeira de nossa existência”. Assim sendo, dentro dessa cosmovisão a terra é tido como meio sagrado, sinônimo da própria existência daquele povo. Não poderia ser objeto de alienações, à medida que a vida não tem preço.

Da mesma forma, Silveira (2010) ainda cita os índios da Terra indígena Raposa Serra do Sol os quais acreditam que o cume do Monte Roraima é abençoado pela divindade “Macunaíma” ou “mãe de todas as águas”, local de origem dos principais rios da região. Nesse sentido, alugar um meio de transporte aéreo para ter acesso ao Monte seria como que comprar uma passagem para o céu, dentro de diversas religiões consagradas pelo homem, um desrespeito à cultura e as crenças de determinado povo.

No caso analisado neste trabalho, região da Volta Grande do Xingu, também o significado daquela área para os povos Juruna e Arara, por exemplo, transcendem a questão de propriedade individual tanto discutida no licenciamento ambiental. Para eles, a curva que faz o rio representa uma grande barriga, sinônimo de fertilidade. Quem habita a região é abençoado com a sua fartura. Ademais, para os Jurunas, na pesquisa de Fleury (2013), o céu está dentro da água e todos os que morrem vão para lá, segundo a denominação “Iudjá”, que significa os donos da água. Para os Araras, o rio natural e liberto, sem barragem, é sinônimo de povo liberto, enquanto que o barramento cerceia não só o rio, mas também a autonomia de seus moradores, que se tornam dependentes no direito de ir e vir.

Além de toda essa questão de representações contrapostas, se verificam os problemas materialmente concretos: com o represamento, o nível de água disponível para as terras indígenas se tornou baixíssimo, ocasionando problemas de tráfego e morte dos animais aquáticos, o que desencadeou um grave desequilíbrio ecológico, com aumento de pragas e proliferação de doenças. Não menos importante, fome, exclusão social, pobreza, falta de recursos básicos para sua sobrevivência, inundação de terras tradicionais com o deslocamento dos povos, foram desencadeados com construção da usina de Belo Monte.

Em que pese as medidas compensatórias prometidas, como, por exemplo, programa de saúde indígena e melhorias das habitações, estas se tornam quase ínfimas se comparadas aos impactos mencionados.

Aliás, tais medidas foram utilizadas para justificar a realização do empreendimento mesmo com todos os dados alarmantes sobre os impactos negativos, ao invés de conceder aos povos tradicionais seu direito constitucionalmente assegurado de se pronunciar a respeito, inclusive de não aceitar a transformação de território.

Por todos esses graves problemas relatados, a consulta prévia dos povos indígenas, de maneira a resguardar “a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições”, conforme preceitua a Convenção n.169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), deveria representar uma condição de procedibilidade em casos de impactos decorrentes de empreendimentos que afetem diretamente as terras que tradicionalmente ocupam (SILVEIRA, 2015, p. 215).

Ainda conforme a Convenção n. 169 da OIT, em seu artigo 7º:

Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.

Insta observar, segundo Mazuoli (2009), que a Convenção n.169 da OIT foi recepcionada como norma supralegal, isto é, ainda que hierarquicamente abaixo da Constituição Federal, encontra-se em condição de superioridade com relação às normas infraconstitucionais, cabível um controle de convencionalidade.

Ao inobservar a referida norma supralegal, o licenciamento desconsiderou direitos básicos preceituados na própria Constituição, a Lei Maior.

Assim, a ausência de participação direta de grupos sociais afetados e a desqualificação de seus saberes como forma legítima de conhecer e expressar a realidade mostraram que o processo de licenciamento ambiental não buscou concretizar um modelo sustentável, à medida que privilegiou determinados interesses em detrimento de outros.

A ponderação de interesses não foi verificada, à medida que se envidou todos os esforços no sentido de impor uma viabilidade ambiental desse empreendimento que claramente não existe, tudo baseado na prevalência do desenvolvimento econômico nacional, que nada teve de sustentável.

O caso da Usina de Belo Monte pode ser considerado, desta forma, como a máscara do licenciamento, criada uma situação de desvirtuamento do princípio da supremacia do interesse

público sobre o particular, com a desapropriação forçada de índios que possuíam o direito de manifestação a respeito de seu deslocamento. Renegados a segundo plano, viram seus usos e costumes inundados juntamente com suas terras e suplantadas suas crenças no próprio sentido da vida.

4.4 IMPACTOS PARA AS POPULAÇÕES RIBEIRINHAS

Os chamados direitos de minorias são renegados não apenas aos índios, mas igualmente aos ribeirinhos, no contexto do licenciamento ambiental de Belo Monte.

Esse grupo social depende também diretamente do Rio Xingu, que traz alimento, fartura, transporte, lazer e, conseqüentemente vida. Da mesma forma que algumas indígenas foram obrigadas a deixarem suas casas, os ribeirinhos passaram pela mesma situação, abandonando suas vidas a margem das águas que lhe traziam todo o necessário para viver. Fleury (2013, p. 179) destaca:

Nessa corrente, portanto, o rio é o elo central em torno do qual se reúnem indígenas, agricultora, ribeirinhos e pescadores. Em comum, eles relatam uma trajetória de dificuldades, enfrentadas ou superadas com o auxílio do Xingu. Dessa forma, falar do Xingu é contar suas histórias de vida. E suas vidas contam sobre a história da Amazônia, desde o período em que as disputas ao longo do Xingu eram entre os povos indígenas até a construção da Transamazônica, do ciclo da borracha à coleta da castanha e, como não poderia deixar de ser, à chegada das barragens. Assim, indígenas, ribeirinhos, agricultores familiares e pescadores relatam como têm suas histórias de vida individuais, necessariamente atreladas às histórias dos lugares.

O vale do Xingu destaca-se pela coleta de castanha, seringa, andiroba, açaí, patauá, bacaba, bacuri, copaíba, urucum, dentre outros, realizada por unidades familiares de produção, dispostos em sete municípios da região (Uruará, Medicilândia, Brasil Novo, Altamira, Senador José Porfírio, Anapu e Pacajá), com mão-de-obra familiar e sistema de produção diversificado, culturas anuais e perenes e criação de pequenos animais e gado, além da pesca, considerada como atividade complementar para dar base à alimentação.

A insegurança de dar continuidade a vida em outra região, talvez não tão cheia de fertilidade e fartura, abandonar a terra com quem já conquistou uma relação de trabalho e sobrevivência, assombrou os ribeirinhos quando dos estudos e construção de Belo Monte.

Esses povos tradicionais, os maiores conhecedores da região, compreendem a importância de manter os recursos naturais intactos, fora da feroz cultura do crescimento econômico. As realidades aqui opostas, como no caso já relatado dos indígenas, revelam um modo de vida simplório, baseado na exploração apenas para subsistência, diferente dos

grandes projetos pensados pelo governo para alavancar o desenvolvimento do país. Para eles, a terra em si já representa sua grande fortuna e o rio sua condição de vida.

O simbolismo do Rio Xingu para os povos que dele sobrevive vai além de todos os estudos referentes ao empreendimento. É um ponto que a legislação não alcança. Entretanto, ela alcança o respeito à cultura e à dignidade da pessoa humana, sendo que esta última se coloca como um direito muito subjetivo e pessoal a cada tipo de ser humano.

Apesar disso, os estudos de impactos ambientais realizados não avaliaram a importância social e cultural, principalmente sobre a perda, da área que sofrerá com a vazão reduzida do rio. Modificar essa vazão significa provocar um estado de seca permanente, diminuindo os lençóis freáticos, mudando os trechos navegáveis e extinguindo espécies animais e vegetais.

A construção da barragem representou, assim, prisão e o luto. Presos por uma barragem que os impedirá de usufruir livremente dos recursos que sempre lhe foram acessíveis, e luto por rio que morrerá por não dominar mais seus próprios caminhos e frutos.

O confronto épico das minorias contra os responsáveis pelos estudos de viabilidade da Usina representa a contraposição de conhecimentos técnico e empírico que não se comunicam, transformando o licenciamento numa forma de negligenciar o estilo de vida e a participação popular nesta decisão tão significativa.

O Aproveitamento Hidroelétrico de Belo Monte, para uma parcela da população brasileira, aos olhos do Governo “pequena demais para impedir o desenvolvimento do país”, trouxe a insegurança e a imposição de uma mudança de vida forçada, como novamente conclui Fleury (2013, p. 198):

A perda de expectativas em relação ao futuro, as indefinições, a retirada daquilo que possuem e conhecem para, em troca, a chegada de uma situação a qual eles não se sentem preparados para enfrentar, seja pela idade, seja pela falta de ensino formal, a ameaça da miséria povoa as preocupações e os medos dos moradores da Volta Grande do Xingu. Dessa forma, percebe-se que a barragem atinge em cheio os mais desfavorecidos: sem títulos de propriedade, sem reservas de terra ou de dinheiro, sem escolaridade, sem acesso a políticas públicas, são aqueles que já viviam em um limiar muito estreito para a garantia de sua qualidade de vida, mantida basicamente pela relação de intimidade com os seres “outros que humanos” que compõem o Xingu, que são mais prejudicados pela chegada do grande projeto.

Nos termos do EIA/RIMA (2009) de Belo Monte, aqueles que obrigatoriamente serão deslocados da região da Volta Grande do Xingu e Altamira, possuem quatro opções de indenização, de acordo com a situação de cada um: 1) indenização em dinheiro, conta bancária a ser definida pelo atingido; 2) relocação assistida, isto é, auxílio aos que forem indenizados

na aquisição do novo imóvel; 3) reassentamento em áreas remanescentes, sendo indenizado por parte do imóvel e permanecendo nele, desde que exista terra suficiente para a continuidade de suas atividades rurais; 4) reassentamento rural para os que possuem ou trabalham em minifúndios e os que não possuem direito sobre a propriedade.

Aos que não aceitam negociar com a concessionária, resta o enfrentamento de um processo demorado no Judiciário, já sem outro lugar para morar e sem dinheiro, visto que mesmo não havendo a negociação, o proprietário é obrigado a se retirar do imóvel, revelando condições desproporcionais entre o atingido e o empreendedor.

Essas desapropriações possuem uma característica peculiar: dificuldade ou quase impossibilidade de se alcançar o preço justo, pois a indenização considera apenas o valor (em reais) da terra, descartando o valor do trabalho e da vida.

Além disso, a mitigação de impactos foi feita em cima de um único bem, qual seja, a propriedade privada, omitindo-se os demais bens envolvidos no caso, como a própria moral, o trabalho e a vida, influenciando diretamente na desestruturação da unidade e organização familiar.

Outro grave problema contido no EIA/RIMA foi a divisão entre as áreas direta e indiretamente afetada pelos impactos. Primeiramente, os responsáveis pelos estudos prefeririam a denominação de “áreas” e não de “populações atingidas”, com o claro enfoque ao território e não às pessoas. Ademais, somente as áreas de influência direta teriam direito a indenizações e mitigação de impactos. Neste ponto excluíram terras indígenas e populações urbanas vizinhas ao empreendimento, por exemplo. Aliás, os grupos sociais atingidos foram acoplados em uma única categoria, desconfigurando suas especificidades, uma maneira de tornar os problemas invisíveis. A terra foi reduzida a um valor numérico a partir da contabilização de seu tamanho, isto é, o projeto se sustentou na destruição do modo de vida e produção das populações, inatingível por qualquer compensação monetária.

Os pressupostos e critérios de demarcação dessas áreas ficaram a cargo dos administradores do empreendimento, sem qualquer razoabilidade e fundamentos na divisão.

Exemplo claro está na região da Volta Grande do Xingu, considerada como área diretamente afetada, porém nem todas as pessoas que habitam tal localidade foram incluídas nesse rol.

Passar por cima dos interessados para conquistar o desenvolvimento, desvirtuar o conceito de preservação ambiental, impor condições em nome de um “bem para a maioria”, seria diferente do que portugueses e espanhóis fizeram ao colonizar as terras americanas? É crescimento ou retrocesso? É democracia ou autoritarismo?

O problema é de concretização normativa, com a necessidade de conquistar direitos que a Constituição já havia assegurado, de ir e vir, falar e ser ouvido, e o mais importante, de ter considerada sua opinião.

O bem-estar da população como sinônimo da construção da hidrelétrica carrega um quê de subjetividade tal a ponto de colocar grupos sociais em posições antagônicas, dado que cada um o define sob a sua perspectiva.

Na realidade, a Amazônia tem sido palco de geração de desenvolvimento para fora da região, às custas dos recursos naturais não tidos em nenhum outro lugar e da própria das populações tradicionais que ali residem, ou residiam até a chegada de Belo Monte.

A situação de pobreza, analfabetismo e carência dos recursos mais básicos para viver não foi resolvida segundo a lógica do desenvolvimento, apenas mudou de localidade.

4.5 EQUÍVOCOS JURÍDICOS NAS DECISÕES JUDICIAIS SOBRE BELO MONTE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA N. 2006.39.03.000711-8

O Ministério Público do Estado do Pará ingressou com quinze Ações Cíveis Públicas referentes à construção e funcionamento da Usina de Belo Monte. Os fundamentos, os mais diversos, como estudos ambientais incompletos, não cumprimento de condicionantes, tentativa de realização do licenciamento ambiental por um órgão estadual e não federal, aproveitamento de recursos hídricos em terras indígenas mesmo sem regulamentação, dentre outros, formam uma complexa jurisprudência dentro de um caso concreto, com decisões controversas, que levaram em consideração a ordem e economia públicas, principalmente, quanto à necessidade de produção de energia. Os pedidos, no geral, giravam em torno da suspensão das licenças ambientais e conseqüentemente das obras e da obrigação do licenciamento ser realizado pelo órgão federal.

Não seria possível, dentro de um trabalho sucinto e objetivo, discorrer sobre todas as ações judiciais envolvendo Belo Monte, retratar todas as incertezas e controvérsias. Por isso, utilizando um critério de brevidade e por amostragem, analisar-se-á uma Ação Civil Pública, que reuniu diferentes questões e colocou como protagonista a propriedade privada, salvaguardando a ordem pública e a economia em detrimento das minorias étnicas e da preservação dos recursos naturais.

Trata-se da Ação Civil Pública n.2006.39.03.000711-8, que teve como autores, além do Ministério Público do Estado Pará, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), e como réus o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA),

Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A (Eletronorte) e Centrais Elétricas Brasileiras S/A (Eletrobrás).

A medida objetivava o reconhecimento da nulidade do Decreto Legislativo n.788 de 13 de julho de 2005, publicado pelo Congresso, que autorizava o Poder Executivo a implantar o Aproveitamento Hidroelétrico de Belo Monte depois dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental e outros que a Eletrobrás considerasse necessários, bem como a suspensão do processo de licenciamento, com pedido de condenação do IBAMA em obrigação de não-fazer, proibindo a adoção de atos administrativos referentes ao licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

Para subsidiar seus pedidos, o Ministério Público Federal utilizou como fundamentos o seguinte: 1) desrespeito ao artigo 231, § 3º, da Constituição Federal, posto que os povos indígenas afetados não foram consultados antes da promulgação do Decreto; 2) atrelado do primeiro tópico, impactos na organização da população indígena, com remoção de índios, limitações de suas atividades de caça e pesca, restrição de seu descolamento; 3) não observância do devido processo legislativo, pelo fato de o Decreto Legislativo n. 788/2005 ter sido aprovado na Câmara dos Deputados e, alterado no Senado Federal sem o retorno à casa de origem, revelando uma inconstitucionalidade formal; 4) ausência de lei regulamentadora para a exploração dos recursos hídricos em terras indígenas, como determina o artigo 231, § 6º, da Constituição Federal; 5) inconstitucionalidade no processo de licenciamento ambiental, por ausência de sustentação constitucional para a realização dos estudos, já que não houve oitiva prévia dos povos indígenas afetados, pelo Congresso Nacional, bem como prejuízos ao princípio da publicidade, dada a pequena divulgação de duas reuniões que embasariam a elaboração do Termo de Referência do Estudo de Impacto Ambiental.

Como pedido liminar, que foi deferido, o MPF requereu a sustação de qualquer procedimento empreendido pelo IBAMA para condução do licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, especificamente das audiências públicas programadas para os dias 30 e 31 de março de 2006 nas cidades de Altamira e Vitória do Xingu, fixando multa em caso de descumprimento no valor de um milhão de reais e responsabilidade solidária dos responsáveis, sem prejuízo da responsabilidade criminal.

A liminar foi, entretanto, revogada pelo Juízo Federal, no sentido de assegurar a plena observância do Decreto Legislativo n. 788/2005 e a retirada de qualquer óbice judicial à prática dos procedimentos de licenciamento. Além disso, deferiu a inclusão da União como assistente simples da Eletronorte e da Eletrobrás no polo passivo da ação.

Interessante a transcrição dos fundamentos da decisão do Juiz Federal da Subseção Judiciária de Altamira, Pará, Herculano Martins Nacif, baseada em fatores econômicos e políticos:

Não há como fechar os olhos para a questão. A demanda energética é um fato. Por isso, é que a demora na conclusão sobre a viabilidade do projeto UHE Belo Monte apenas trará prejuízos estratégicos e financeiros ao país e aos milhões de consumidores, que certamente terão que arcar com os elevados custos das soluções provisórias que, de veras, são, em sua maioria, bem mais poluentes que a energia renovável obtida através de uma usina hidroelétrica.

Atente-se, ainda, que a dependência nacional de fontes energéticas externas é questão delicada. Senão vejamos o claro e atual exemplo, vivenciado em passado recente, em relação ao gás produzido na Bolívia. Tais fatos expõem a fragilidade a que o país estará submetido se continuar cultivando a dependência externa em matéria energética.

Trago à baila, ainda, que a questão energética foi objeto de especial atenção no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo Governo Federal em 22.01.2007.

Resta claro aí, com o máximo respeito ao Poder Judiciário Brasileiro, o primeiro equívoco jurídico das decisões deste processo.

Inconformado com o cenário, o MPF interpôs Agravo de Instrumento, distribuído para a Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida, que deferiu o pedido formulado, suspendendo os procedimentos relativos ao licenciamento ambiental. Como argumentos, sustentou eventuais vícios no processo legislativo do Decreto em questão e a falta de clareza do momento a se ouvir as comunidades indígenas afetadas.

A União recorreu ao Supremo Tribunal Federal, requerendo a suspensão da decisão, e a Ministra Ellen Gracie, considerando grave ofensa à ordem e à economia públicas, deferiu o pedido, autorizando o IBAMA a proceder à oitiva das comunidades indígenas e tendo seus direitos garantidos até o trânsito em julgado do processo. Foi a chamada Suspensão de Liminar n.125.

Vale ressaltar que, em seu voto, a Ministra elucida o fato de o STF ter julgado em dezembro de 2005, ano anterior à propositura da Ação Civil Pública em questão, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.573/DF, não conhecendo da declaração de inconstitucionalidade do Decreto Legislativo n. 788/2005.

Na análise de mérito, o juiz federal Herculano Martins Nacif julgou totalmente improcedente os pedidos formulados pelo MPF, concluindo, em síntese, pela constitucionalidade do Decreto supramencionado, no sentido de que “em deferência ao princípio da razoabilidade, não se pode eivar de inconstitucionalidade, ou mesmo de ilegalidade, nenhum acréscimo textual que não traga prejuízos ao interesse público”.

Aduziu ainda o magistrado, em relação à oitiva das comunidades indígenas, que não se fazia necessária, à medida que traduziam manifestações sem amparo técnico de um grupo que sequer conhecia-se a real afetação, sendo possível sua delegação do Congresso Nacional ao Poder Executivo, sem nenhum prejuízo, haja vista a indelegabilidade apenas da autorização legislativa. Concluiu trazendo à baila a importância da questão energética, com a necessidade de autossuficiência de sua produção para o país.

Por fim, cumpre ressaltar que o princípio da dignidade humana foi trazido ao debate como consequência de inclusão dos índios em um projeto astucioso de desenvolvimento nacional. Mais uma vez cristalino o equívoco jurídico proferido na sentença de mérito.

Em grau de recurso, o MPF interpôs apelação para o Tribunal Regional Federal da 1ª Região que, por maioria, negou provimento ao recurso, sustentando não haver vício de inconstitucionalidade no Decreto Legislativo n. 788/2005 e assegurando o licenciamento da obra, “em função da qual já foram despendidos consideráveis recursos públicos, além de adotadas múltiplas e diversificadas ações, medidas e providências pela Administração, bem como por parte do empreendedor”. Assim sendo, “é imprescindível reconhecer a preexistência de fatos e o transcurso de etapas que, sob qualquer ponto de vista, tornam irreversível a continuidade do empreendimento”, além de vontade política de aproveitar o potencial hidroelétrico de Belo Monte e vontade do Conselho Nacional de Política Energética em materializar a Usina.

Ademais, não considerou nenhuma ofensa à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, dado que suas não estabelecem que a consulta aos povos indígenas deva ser prévia à autorização do Congresso Nacional.

Ora, o processo de licenciamento é realizado exatamente para verificar a viabilidade ambiental da obra ou empreendimento, ponderando interesses ou mitigando impactos, ou simplesmente não permitindo sua efetivação. Não há como lidar com a questão da irreversibilidade, a não ser quando se trata de impactos ambientais, estes sim dependentes da regeneração de recursos naturais, por vezes, impossíveis de acontecer. Está-se diante de outro equívoco jurídico em meio a uma decisão judicial.

Vencida em seu voto, a Relatora do processo, Desembargadora Selene Maria de Almeida, apresentou argumentos que tratou como “extralegais”, que também deveriam ser levados em consideração tanto no processo de licenciamento quanto em questões judiciais referentes.

Dentre eles, a invisibilidade social e política dos ribeirinhos com relação ao tratamento do governo quanto ao direito à terra e a obediência às normas da Convenção n.169 da OIT, com a consulta prévia dos povos indígenas.

Em razão do indeferimento do recurso de Apelação, o MPF apresentou Embargos de Declaração, sob o fundamento de o Acórdão ausentar-se no pronunciamento específico das normas da Convenção n.169 da OIT, presentes apenas na proposta de voto da Relatora, negando a incidência do tratado.

O Relator dos Embargos, Desembargador Souza Prudente, reconheceu a omissão e se manifestou defendendo uma consulta prévia, nos termos da Convenção, que o Brasil adotou em seu texto constitucional a título de Emenda à Constituição, nos seguintes termos, que merecem destaque:

Somente será possível ao Congresso Nacional autorizar o empreendimento hidroelétrico de Belo Monte, consultadas previamente as comunidades indígenas, diante de elementos colhidos no estudo de impacto ambiental e respectivo relatório conclusivo, porque do contrário, a letra da Constituição é letra morta, e um faz de conta. Não podemos admitir um ato congressual no estado democrático de direito que seja um ato de ditadura, um ato autoritário, um ato que imponha às comunidades indígenas um regime de força, como assim repudia o art. 3º, item II, da Convenção 169-OIT, nos termos seguintes: 'Não deverá ser empregada nenhuma forma de força ou de coerção que viole os direitos humanos e as liberdades fundamentais dos povos interessados, inclusive os direitos contidos na presente Convenção'. E a forma como esse Decreto Legislativo tratou a questão do Complexo Hidrelétrico de Belo Monte, autorizando, de logo, de forma antidemocrática, de forma autoritária, a realização do projeto sem antes consultar as comunidades indígenas, na dimensão do que deveria ter sido apurado, previamente, no estudo prévio de impacto ambiental e seu relatório conclusivo (CF, art.225, §1º, IV), agride flagrantemente a Convenção 169 OIT, especificamente nos seus arts. 3º, item II, e no seu art. 15, item II, que é incisivo, no sentido de que 'os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos, com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras.

Desta forma, aos embargos de declaração foram atribuídos efeitos infringentes, de maneira a sanar a omissão no acórdão do recurso de apelação, reformando a sentença proferida, no sentido de julgar procedente o pedido formulado pelo MPF na ação civil pública, proibindo o IBAMA de praticar qualquer ato administrativo e tornar insubsistente aqueles já praticados, referentes ao licenciamento ambiental de Belo Monte, em consequência da invalidade material do Decreto Legislativo n.788/2005.

Contra este acórdão, a União e o IBAMA apresentaram Reclamação Constitucional perante o Supremo Tribunal Federal com pedido de liminar, alegando que a decisão contraria

a Suspensão de Liminar n.125 do STF, ao impedir o IBAMA de praticar atos relacionados ao licenciamento ambiental de Belo Monte.

O Ministro Ayres Britto, concordando com as alegações, considerou plausível o pedido e deferiu a liminar para suspender os efeitos do acórdão dos Embargos de Declaração, permitindo que o IBAMA praticasse aos atos relacionados ao licenciamento ambiental.

Da peça principal (2006) até os dias atuais (2016) decorreram dez anos de idas e vindas no Judiciário a respeito da permissão sobre o licenciamento, oitiva prévia das comunidades indígenas e validade do Decreto Legislativo n.788/2005, sem o trânsito em julgado da Ação Civil Pública n.2006.39.03.000711-8 e com a finalização das obras, inclusive com sua oficial inauguração pela então Presidente Dilma Rousseff.

4.6 BELO MONTE E O LICENCIAMENTO SOCIOAMBIENTAL

A Usina Hidrelétrica de Belo Monte já em funcionamento, ainda que na fase de teste, gerou, desde as primeiras discussões e estudos a respeito, um conflito socioambiental de grandes proporções. Foi, talvez, um dos empreendimentos mais polêmicos e mais debatidos do Brasil. O termo “socioambientalismo”, já tratado em capítulo anterior, é o que se experimenta de mais novo dentro do Direito Brasileiro, com a inclusão no rol de direitos fundamentais aquele relativo ao meio ambiente saudável como básico à dignidade da pessoa humana.

Muito além de crescimento econômico ou disputa por recursos naturais, o licenciamento de Belo Monte trouxe a cabo questões sociais e até mesmo culturais, numa nova visão homem-natureza e na imersão de um conceito de desenvolvimento necessário ao cenário atual de crise ambiental. Um conflito antológico de direitos e interesses, colocou frente a frente perspectivas divergentes, trazendo para o mundo uma reflexão sobre a aplicabilidade das normas jurídicas em um caso concreto, levando em consideração as diferenças socioculturais de um mesmo povo, e sob qual feição se tem enxergado os recursos provenientes da natureza.

A questão envolve tantas nuances que foram necessários mais de trinta anos para sua conclusão, expondo forças e fragilidades, num mesmo espaço, e, no final, revelando a verdadeira face de cada sujeito envolvido. Os dois lados do projeto foram forçosamente revelados em protestos, pareceres, relatórios, manifestações e decisões judiciais, como a salvação para parte do problema energético ou como o “fantasma” da destruição da natureza e próprio homem, representado, neste caso, pelos índios e ribeirinhos do local.

A cena emblemática da índia Kayapó Tuíra encostando a lâmina de seu facão no rosto do diretor da Eletronorte no Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, no município de Altamira, considerado um marco do movimento socioambientalista no Brasil, ganhou repercussão mundial, momento este em que se traçou uma mudança de rumo na ideologia do projeto, com destaque para os povos tradicionais da Amazônia, seus crenças e direitos. Na realidade, a partir dali a natureza conquistou papel de destaque, congregando, contudo, grupos sociais diversos, nos quais, uns perseguiam o crescimento econômico, enquanto outros buscavam apenas o direito de permanecer onde estavam, usufruindo do que a natureza livremente os proporcionavam.

O conflito sociológico é claro, ao considerar homem “civilizado” e sua cultura do “ter” e “crescer” e o homem “índio” e sua simplória cultura de subsistência e sua cosmovisão dos elementos naturais sagrados pela Mãe Terra. A figura do projeto para o Eixo de Desenvolvimento da Amazônia contrasta com aquela de aniquilamento de direitos culturais e étnicos ou simplesmente à vida e a propriedade. Uns lutam pela terra como propriedade sua, das quais podem dispor e se beneficiar, outros lutam pela terra como expressão de vida.

Como humanos falíveis, nem mesmo o Judiciário foi capaz de dirimir todas as questões trazidas a sua tutela, seja pela impossibilidade de abranger todos os aspectos que o caso requeria, seja por privilegiar dimensões em detrimento de outras. Ou ainda, pela legislação brasileira não abarcar todas as nuances que o caso requeria.

As medidas mitigatórias e compensatórias que, a princípio serviram para minimizar a rejeição às obras, não foram suficientemente proporcionais aos impactos causados pela construção do empreendimento. Exemplo claro foi o desmatamento de duzentos e trinta e oito hectares de floresta. Ademais, segundo dados do EIA/RIMA (2009), o canal de desvio do curso do rio Xingu foi previsto para ser maior que o Canal do Panamá.

Mesmo com o início da construção da Usina, os movimentos sociais foram incansáveis na luta para impedir a continuação da destruição. Não menos importante, o Ministério Público Federal foi um ator assíduo nessa disputa, participando ativamente na fiscalização e interposição de ações judiciais para impedir as ilegalidade e inconveniências das obras.

As audiências públicas e entrevistas realizadas demonstraram que seus objetivos foram desvirtuados, à medida que serviram apenas para subsidiar a existência de condicionantes utilizadas para justificar a obra. Em nenhum momento foi considerada o não desenvolvimento do projeto. Obrigados a cumprir a lei, os responsáveis mascararam a opção de licenciar ou não licenciar, pela maneira de como licenciar.

Verificou-se que, por vezes, a população que ocupava os entornos do local, mesmo aqueles que se posicionaram a favor da usina, foram “vencidas pelo cansaço”, ao perceber que não teriam escolha e nem direito de interferência no assunto que diretamente lhes afetava, simplesmente se entregaram, aceitando negociar suas terras, iludidos por valores fora de seu alcance.

É importante ressaltar que os impactos trazidos por Belo Monte foram além de desequilíbrios ambientais, à medida que desencadeou desapropriações, violação de culturas, inundação de casas, desemprego, exclusão social, crescimento populacional em áreas sem infraestrutura, dentre outros fatores.

Além disso, o empreendimento perpassou questões de vida e dignidade da pessoa humana, relacionadas ao modo de interação entre os povos tradicionais e o rio, desconhecidas por quem não é da região.

Nunca se falou tanto de sustentabilidade inserido num processo de licenciamento. Entretanto, ponderar valores tão opostos, de fato, não foi tarefa fácil. No fim das contas, o projeto foi concluído, mesmo com todos os alertas e estudos de impactos previstos e efetivamente realizados na região amazônica. Ficou claro que os interesses econômicos ainda são latentes e tem um peso que desequilibra a balança de relevâncias. Não se pode negar que o caso concreto serviu ainda mais para impulsionar novos olhares ao instituto do licenciamento ambiental, a vontade de concretização da sustentabilidade e das normas jurídicas brasileiras. Ao mesmo tempo, trouxe ensinamentos incomuns de como não conduzir uma questão tão complexa.

O tema carrega sua enorme carga de subjetividade e de dificuldade de chegar a uma solução agradável a todos. Esse é, em outras palavras, o ainda desafiante desenvolvimento sustentável que, ao menos, se busca alcançar.

O fato é que, atingiu-se um estado de calamidade ambiental, resvalando diretamente na qualidade de vida das pessoas, que obriga, numa visão antropocêntrica alargada, a se tomar medidas urgentes para aproximar o desenvolvimento sustentável da realidade concreta do Planeta.

Belo Monte serviu também para lançar o projeto de licenciamento socioambiental, construção mais que originária de um Poder Constituinte, mas resultado das relações humanas, que nada mais são do que o Direito puro. Sarlet e Fensterseifer (2010, p. 16) explicam que “a preferência pelo adjetivo socioambiental resulta da necessária convergência das ‘agendas’ social e ambiental num mesmo projeto jurídico político para o desenvolvimento humano”.

Serviu para enterrar a ideia de preservação ambiental como ao entrave ao desenvolvimento econômico, para alavancar o pensamento sobre que tipo de desenvolvimento o país (e o mundo) pretende alcançar e como relacioná-lo de forma harmônica com a natureza, bem como quem são os sujeitos que participarão ou que tem o direito de participar dessas mudanças. Esse processo de conquista de novo modelo de desenvolvimento guarda, portanto, relação íntima com a igualdade social.

Nesta seara, o Estado ganha um dever renovado, vinculado à limitação de liberdades na adoção de medidas atinentes à tutela do meio ambiente, no intuito de garantir a maior eficácia possível do direito fundamental ao ambiente sadio e equilibrado.

É necessária uma redefinição de critérios de interpretação, o que não significa somente reinventar as normas jurídicas, mas sim concretizá-las, e reestruturar a figura humana, para introduzir nela a consciência sobre a vida e a importância de quem faz parte dela.

5 CONCLUSÃO

Mesmo com a Constituição Federal de 1988 relegando um capítulo inteiro à proteção do meio ambiente, e, não obstante princípios e regras contidos na legislação infraconstitucional, ainda é preocupante a questão da efetividade de tais normas, uma união de Estado e sociedade carentes da conscientização educacional para valorização do meio ambiente.

Uma mudança para o ecocentrismo profundo seria uma solução pouco viável, seja pela sua difícil concretização no contexto da sociedade atual, seja porque o radicalismo não é a maneira mais saudável de se defender um posicionamento. O homem como sujeito racional e conhecedor da moralidade, deve atuar não como o centro da Terra, mas como um de seus seres integrantes, respeitando os limites do complexo do qual faz parte.

Na realidade o antropocentrismo alargado defendido no decorrer deste trabalho, abrange a tutela jurídica do meio ambiente, na busca da preservação do patrimônio natural, independentemente de sua utilidade, vinculada aos interesses intergeracionais, isto é, aqueles inerentes à consideração dos impactos presentes para as gerações futuras.

O caso da Usina de Belo Monte se revelou como paradigmático na relação licenciamento ambiental e sustentabilidade, com clara prevalência dos interesses econômicos em detrimento do meio ambiente e dos direitos das minorias.

Como consequência desse licenciamento que “feriu de morte” as normativas constitucionais e legais, bem como os tratados e convenções internacionais, sobrevieram impactos socioambientais de difícil ou impossível reversão no seio de um mundo capitalista e culturalmente colonialista, que ainda enxerga a natureza como produto a ser explorado para servir as suas aspirações econômicas.

De fato, transfigurar o licenciamento na “tábua salvadora” das questões ambientais é irracional, assim como se verificou que, sozinho, certamente não dará conta de promover a sustentabilidade. Entretanto, ainda que imperfeito, representa hoje, para o Brasil, instrumento democrático no controle dos impactos ambientais, com grande repercussão nos empreendimentos hidrelétricos.

Resta claro que, mesmo com os instrumentos constitucionais e infralegais colocados à disposição do governo brasileiro, a concretude da compatibilização da proteção ambiental com o desenvolvimento socioeconômico e, no caso concreto, com a oferta de uma energia limpa, ainda não foi alcançada.

Diversas foram as falhas e descon siderações que se sobrelevaram no caso de Belo Monte, notadamente quanto aos povos indígenas e tradicionais daquela região do Estado do Pará. A relação dos recursos hídricos, fauna e flora com a vida das populações atingidas não foi explorada no licenciamento, mais precisamente no EIA/RIMA.

Tanto a atividade econômica quanto a proteção ambiental estão subordinados aos parâmetros constitucionais. Entretanto, a iniciativa econômica privada sofre limitações, com o poder de polícia conferido à Administração Pública, na busca do bem-estar coletivo. Assim, qualquer atividade deve submeter-se ao licenciamento ambiental para ser realizada. O Estudo de Impacto Ambiental, pressuposto da licença, é a concretização do princípio da precaução, para evitar a ocorrência ou o agravamento do dano ambiental.

Neste contexto a participação popular se revela fundamental, com o devido acesso à informação e a transparência, para que todos os sujeitos envolvidos sejam incluídos de forma igualitária no processo decisório.

Em pese as tentativas de obstar as obras de construção de Belo Monte ou pelo menos, as cobranças de cumprimento de condicionantes, realizadas pelo Ministério Público do Estado do Pará, a Administração Pública permitiu a concretização do empreendimento, mesmo com todas as brechas e irregularidades cometidas, evidenciando que o processo de licenciamento não foi capaz de efetivar o princípio do desenvolvimento sustentável.

Andando na contramão de todas as evidências negativas relacionadas ao empreendimento, no ano de 2014 instaurou-se a “Operação Lava-Jato”, tendo como um de seus réus a empresa Odebrecht, umas das consorciadas da Norte energia, vencedora do leilão para construção da usina de Belo Monte, apurando-se, neste contexto, a liberação de propina na obra. Ainda que não seja uma vertente explorada neste trabalho, em virtude de representar incerteza, dado que o processo ainda está em tramitação, é um fator que contribuiu com a tese de que os fatores econômicos se sobrepõem a quaisquer outros.

Além disso, esbarrou-se na questão do excesso de formalismo e burocratização. Ainda que vivendo um modelo de Administração Pública chamada de Gerencial, a partir da Emenda Constitucional n.19/98, considerada a “Reforma Administrativa”, baseada na eficiência de resultados, o Brasil encontra-se resistente no modelo burocrático. O princípio do formalismo dos atos, que deveria assumir sua forma moderada, com a previsão de ritos e formas simples, suficientes a garantir a segurança e o respeito aos direitos dos administrados, adotou, ao contrário, o rigor formal, tornando o processo mais demorado e, muitas vezes, ineficaz, como se pode perceber no caso em questão.

Ecologia, antropologia, economia, política e desenvolvimento: o conflito ambiental em torno de Belo Monte revela a necessidade de se ir além dos estudos de impactos ambientais, além de um licenciamento meramente ambiental, a necessidade de se avaliar e ponderar realidades as mais diversas e ontológicas. Por certo não é tarefa simples e fácil, mas é um ponto de partida para se reconhecer deficiências e propor uma nova maneira de relacionar homem e natureza.

Como ponderar vida, cultura, trabalho, lazer, meio ambiente e a utilidade pública da geração de energia elétrica e, conseqüentemente, o desenvolvimento do país?

A persistência governamental em valorizar argumentos a respeito das vantagens comparativas da matriz energética brasileira desconsiderou as normativas ambientais, bem como acordos e tratados internacionais, como é o caso da Convenção n.169 da OIT, que, em que pese recepcionados com força normativa de direito fundamental, possuem como destinatários as minorias hipossuficientes.

O licenciamento ambiental, como instrumento do poder de polícia, não efetivamente concretiza o desenvolvimento sustentável, à medida que se restringe a estudos e pesquisas de caráter técnico, ausentando-se do caráter político e cultural, por exemplo, sendo necessário uma figura mais completa capaz de alcançar o ideário da sustentabilidade.

Verificou-se que a formatação do socioambientalismo dentro do contexto do licenciamento, aplicado ao caso concreto, constituiu um dos esteios para a noção de desenvolvimento sustentável, um padrão de crescimento econômico que envolva preservação ambiental, com distribuição equitativa de direitos e deveres, considerando os aspectos sociais e culturais dos envolvidos no processo. O que não ocorreu em Belo Monte.

REFERÊNCIAS

ANTONAZ, Diana. Os estudos sócio-antropológicos no EIA da UHE de Belo Monte, In: MAGALHÃES, Sonia M. S. Barbosa; HERNANDEZ, Francisco del Moral (org). **Painel de Especialistas** – Análise crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidroelétrico de Belo Monte. Belém, 29 de outubro de 2009. p. 36-39. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Belo_Monte_Painel_especialistas_EI_A.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2016.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ARENDRT, Hannah. **A condição humana**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

AYALA, Patryck de Araújo. A Proteção Jurídica das Futuras Gerações na Sociedade de Risco Global: O Direito ao Futuro na Ordem Constitucional Brasileira. In: FERREIRA, Heline Sivini e LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Estado de Direito Ambiental: Tendências, Aspectos Constitucionais e Diagnósticos**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. 34. ed. São Paulo: 34, 2010.

BOLSELTMANN, Klaus. Direitos humanos, meio ambiente e sustentabilidade. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 73-109.

BRASIL. Congresso Nacional. Decreto Legislativo n.788, de 13 de julho de 2005. Autoriza o Poder Executivo a implantar o Aproveitamento Hidroelétrico de Belo Monte, localizado em trecho do Rio Xingu, no Estado do Pará, a ser desenvolvido após estudos de viabilidade pelas Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobrás. Brasília, DF, 2005. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=231371>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei Ordinária 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 da União**. Poder Legislativo, Brasília, DF, 02 set. 1981. Seção 1, p. 16509.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/consulta2edicao.pdf>. Acesso em 30 mar. 2016.

_____. Ministério Público Federal. Ação Civil Pública Ambiental n. 2006.39.03.000711-8. Procuradoria da República no Município de Altamira, Pará: Altamira, 2006. Disponível em: <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2011/arquivos/ACP%20Belo%20Monte%202006.pdf/at_download/file>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. Resolução CONAMA nº 01 de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>>. Acesso em: 10 de mai. 2016.

_____. Resolução CONAMA nº 09 de 03 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>>. Acesso em: 22 de mai. 2016.

_____. Resolução CONAMA nº 237 de 19 de dezembro de 1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 10 de mai. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3540. Relator Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 2006. <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/763322/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-mc-3540-df>>. Acesso em: 16 de fev. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar n. 125. Ministra Relatora Ellen Gracie. Brasília: DF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/sl125.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União, Portaria nº 383, de 05 de agosto de 1998. Aprova a Estratégia de Atuação para o Controle da Gestão Ambiental, resultante da implementação do Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental – PDF/A. Brasília: Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CPORTN%5C20090206%5CPRT1998-383.doc>>. Acesso em: 01 de jun. 2016.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região Apelação Cível n. 2006.39.03.0000711-8/PA. Desembargador Federal Relatora: Selene Maria de Almeida. Brasília: DF, 14 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2012/arquivos/copy_of_Belo%20Monte%20%20Voto%20-%20Relatora%20-%20ACP%20Consulta%20Previa.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Embargos de Declaração n. 2006.39.03.0000711-8/PA. Desembargador Federal Relator: Souza Prudente. Brasília: DF, 13 de agosto de 2012. Disponível em:<<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/dados-da-atuacao/acao-civil-publiva-1/empreendimentos-1/acordao-proferido-pelo-trf-1a-regiao-que-determina-a-paralisacao-das-obras-da-uhe-belo-monte>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª região. Apelação Cível 29585. Relatora Des. Maria Lúcia Luz. SC, 2009. Disponível em:<<http://trf4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6917588/apelacao-civel-ac-20586-sc-200504010-20586-8-trf4>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

CAFFERATTA, Nestor. **Introducción al derecho ambiental**. Cidade do México: INE e Sermanap, 2004.

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

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7.ed. Coimbra: Edições Almedina, 2007.

CAPELLA, Vicente Bellver. **Ecología**: de las razones a la derecho. Granada: Ecorama, 1994.

CAPRA, Frijiof. **A Teia da Vida**: Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Cultrix, 1995.

CASTRO, Edna. **Belo Monte e efeito sobre o aumento no desmatamento no Pará e na Amazônia**. In: Painel de Especialistas: Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte. 2009. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf%20%20>. Acesso em: 3 jan. 2016.

CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS – ELETROBRÁS. **Atualização do Inventário Hidrelétrico da Bacia do Rio Xingu**: alternativas locais de Belo Monte. 8892/00-3X-

RL-0005-0. Rio de Janeiro: Eletrobrás, 2006. Disponível em: <<https://www.eletrobras.com/ELB/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.as?DocumentID=%7B940DEA02-C135-4F1B-8FBE79A196C7DDBE%7D&ServiceInstUID=%7B9F99B54C-E9F1-479F-A9B0-F08EFBF20600%7D>>. Acesso em: 05 jul. 2016.

CORDANI, U. G.; MARCOVITCH, J.; SALATI, E. Avaliação das ações brasileiras em direção ao desenvolvimento sustentável após a Rio-92. In: CORDANI, U. G.; MARCOVITCH, J.; SALATI, E. (Orgs.). **Rio 92 cinco anos depois: Avaliação das ações brasileiras em direção ao desenvolvimento sustentável após a Rio-92 [Participação Brasileira na Rio + 5]**. São Paulo: Academia Brasileira de Ciências / CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico / Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável / Instituto de Estudos Avançados – USP / Alphagraphics, 1997.

DAWALIBI, Marcelo. Licença ou autorização ambiental? In: **Revista de Direito Ambiental**. Vol. 17. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.p.186

DECLARAÇÃO do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2016.
DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 2001.

FEARNSIDE, Philip Martin. As hidrelétricas de Belo Monte e Altamira (Babaquara) como fontes de gases de efeito estufa. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, vol. 12, n. 2.p. 5-56., 2009.

_____; LAURANCE, William Frederick. Infraestrutura na Amazônia: as lições dos planos plurianuais. **Caderno CRH**,v. 25, n. 64, p. 87-98, 2012.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. Discriminação constitucional das competências ambientais: aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais. In: **Revista de Direito Ambiental**. vol. 35. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 53.

FINK, Daniel Roberto; MACEDO, André Camargo Horta de. Roteiro para licenciamento ambiental e outras considerações. In:_____; ALONSO JR, Hamílton; DAWALIBI, Marcelo (orgs.). **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

FOLADORI, Guillermo; TOMMASINO, Humberto. Desenvolvimento e Meio Ambiente. **El concepto de desarrollo sustentable treinta años después**. Curitiba, n.1, p. 41-56. 2000.

FLEURY, Lorena Cândido. **Conflito ambiental e cosmopolíticas na Amazônia Brasileira: a construção da usina hidrelétrica de belo monte em perspectiva**. 2013. 318 f. Tese (Doutorado em Sociologia)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. Curitiba: Juruá, 2010.

GADOTTI, Moacir. **Educar para a sustentabilidade: Uma contribuição à Década da Educação para o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Lumens, 2008.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

GRAU, Eros Roberto. Proteção do meio ambiente (Caso do Parque do Povo). **Revista dos Tribunais**, v. 702, p. 247-260. Abr. 1984

GUIMARÃES, Roberto P. O novo padrão de desenvolvimento para o Brasil: inter-relação do desenvolvimento industrial e agrícola com o meio ambiente. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). **A ecologia e o novo padrão de desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Nobel, 1992. p. 19-52.

IRVING, Marta de Azevedo. Sustentabilidade e o futuro que não queremos: polissemias, controvérsias e a construção de sociedades sustentáveis. **Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v.9, n.26, p. 11-36, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

LAYRARGUES, Philippe Pormier. Do Ecodesenvolvimento ao Desenvolvimento Sustentável: evolução de um conceito? **Proposta**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 71, p. 1-5, 1997.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Petrópolis: Vozes, 2001.

LEIS, Héctor Ricardo. Ambientalismo: um projeto realista-utópico para a política mundial. In: VIOLA, Eduardo J. (org.). **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania**. São Paulo: Cortez; Florianópolis; Universidade Federal de Santa Catarina, 1998. p. 15-43.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo. Saraiva: 2010.

_____; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: Martin Claret, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. Malheiros, 2004.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **O controle de convencionalidade das leis**. 2009. Disponível em: <<http://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/986184/o-controle-de-convencionalidade-das-leis-valerio-de-oliveira-mazzuoli>>. Acesso em: 01 set. 2016.

MEDEIROS, Hermes Fonseca. Avaliação de Impactos do Projeto de Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte Sobre a Vida Selvagem, Incluindo Implicações Socioeconômicas. In: **Painel de Especialistas: Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte**. 2009. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf%20%20>. Acesso em: 03 jul. 2016.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra Pátria**. 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 2001.

NOSSO Futuro Comum (Relatório Brundtland). Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

RIBEIRO, Wagner Costa. **Geografia Política da Água**. São Paulo: Annablume, 2008.

SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. São Paulo: Vértice, 1981.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?). In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 11-38.

SCHUBART, Herbert O. R. Zoneamento ecológico da Amazônia. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org). **A ecologia e o novo padrão de desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Nobel, 1992.p.153-165.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 10. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVEIRA, Edson Damas da. **Terra indígena, meio ambiente e defesa nacional** – direitos fundamentais em tensão nas fronteiras da Amazônia Brasileira. Curitiba: Juruá, 2010.

_____. Terra indígena, propriedade, ordem pública e Convenção 169 da OIT: equívocos jurídicos de abordagem a partir da construção de Belo Monte. In: GEDIEL, José Antônio PERES et.al (org.). **Direitos em conflito** – movimentos sociais, resistência e casos judicializados, vol.1, Curitiba: Kairós Edições, 2015.p.215-240.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL Terence. **Licenciamento Ambiental**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

VEIGA, José Eli. **Sustentabilidade**: a legitimação de um novo valor. São Paulo: SENAC, 2010.