



RUPTURAS DEMOCRÁTICAS E RETROCESSOS SOCIOAMBIENTAIS

Organização

Ana Flávia Corleto
Anne Geraldi Pimentel
Helene Sivini Ferreira
Mariana Gmach Philippi
Tiago Resende Botelho

RUPTURAS DEMOCRÁTICAS E RETROCESSOS SOCIOAMBIENTAIS

CEPEDIS
Centro de Pesquisa e Extensão
em Direito Socioambiental



PUCPR

GRUPO MARISTA

Grão-Chanceler

Dom José Antônio Peruzzo

Reitor

Ir. Rogério Renato Mateucci

Vice-reitor

Vidal Martins

Pró-Reitor de Desenvolvimento Educacional

Ericson Savio Falabretti

Pró-Reitora de Operações Acadêmicas

Andreia Malucelli

Pró-Reitora de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação

Paula Cristina Tревилатто

Pró-Reitor de Missão, Identidade e Extensão

Fabiano Incerti

Diretora de Marketing

Cristina Maria de Aguiar Pastore

Diretor de Operações de Negócios

Felipe Mazzoni Pierzynski

Diretora de Planejamento e Estratégia

Daniela Gumiero Fernandes

Decano da Escola de Direito

André Parmo Folloni

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito

Cinthia Obladen de Almendra Freitas

co-realização



CEPEDIS
Centro de Pesquisa e Extensão
em Direito Socioambiental

**CONFLITOS
SOCIOAMBIENTAIS**



apoio



**FORD
FOUNDATION**



Organização
Ana Flávia Corleto
Anne Geraldi Pimentel
Heline Sivini Ferreira
Mariana Gmach Philippi
Tiago Resende Botelho

RUPTURAS DEMOCRÁTICAS E RETROCESSOS SOCIOAMBIENTAIS

CEPEDIS
Centro de Pesquisa e Extensão
em Direito Socioambiental

CEPEDIS

Centro de Pesquisa e Extensão
em Direito Socioambiental

Rua Imaculada Conceição, 1155, Prado Velho
CEP 80.230-100 - Curitiba - Paraná - Brasil
www.direitosocioambiental.org
contato@direitosocioambiental.org

Presidente

José Aparecido dos Santos

Vice-Presidenta

Liana Amin Lima da Silva

Diretora Executiva

Flávia Donini Rossito

Primeira Secretária

Amanda Ferraz da Silveira

Segundo Secretário

Oriel Rodrigues de Moraes

Tesoureira

Jéssica Fernanda Maciel da Silva

Conselho Fiscal

Andrew Toshio Hayama
Anne Geraldi Pimentel
Priscila Lini

Conselho Editorial

Antônio Carlos Sant'Anna Diegues
Antônio Carlos Wolkmer
Bartomeu Melià, SJ (*in memoriam*)
Bruce Gilbert
Carlos Frederico Marés de Souza Filho
Caroline Barbosa Contente Nogueira
Clarissa Bueno Wandscheer
Danielle de Ouro Mamed
David Sanchez Rubio
Edson Damas da Silveira
Eduardo Viveiros de Castro
Fernando Antônio de Carvalho Dantas
Helene Sivini Ferreira
Jesús Antonio de la Torre Rangel
Joaquim Shiraishi Neto
José Aparecido dos Santos
José Luis Quadros de Magalhães
José Maurício Arruti
Juliana Santilli (*in memoriam*)
Liana Amin Lima da Silva
Manuel Munhoz Caleiro
Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega
Milka Castro Lucic
Priscila Lini
Rosemberth Ariza Santamaría

C799 Corleto, Ana Flávia *et al.*

Rupturas democráticas e retrocessos socioambientais/ Ana Flávia Corleto, Anne Geraldi Pimentel, Helene Sivini Ferreira, Mariana Gmach Philippi, Tiago Resende Botelho (org.) - Curitiba, PR: CEPEDIS, 2021.
376p. 17x24cm.

Inclui bibliografia.
ISBN: 978-65-87022-07-9

1. Retrocessos socioambientais. 2. Rupturas democráticas. I. Ana Flávia Corleto. II. Anne Geraldi Pimentel. III. Helene Sivini Ferreira. IV. Mariana Gmach Philippi. V. Tiago Resende Botelho. VI. Título.

CDD 321.8
321.9
CDU 342.1



SUMÁRIO

PREFÁCIO

Ana Flávia Corleto, Anne Geraldi Pimentel, Mariana Gmach Philippi e
Tiago Resende Botelho 7

CAPÍTULO I - AMAZÔNIA, CLIMA E ÁGUAS 11

A DERROCADADA DO PPCDAm: DE UM PLANO DE AÇÃO A UM PLANO SEM AÇÕES
Ana Flávia Corleto e Heline Sivini Ferreira 13

DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA: PRECARIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE
FISCALIZAÇÃO E FLEXIBILIZAÇÃO DE PROTEÇÃO NORMATIVA
Joyce Helena Oliveira Sá, Érica Vitória Oliveira Corrêa Sá e Manuel Munhoz Caleiro 33

LITIGÂNCIA CLIMÁTICA NO BRASIL EM CONTEXTO DE RETROCESSOS: APOR-
TES INICIAIS SOBRE OS CASOS DO FUNDO CLIMA E DO FUNDO AMAZÔNIA
Gabriel Antonio Silveira Mantelli, Ana Luísa Sousa Santos e Bruno Lopes Ninomiya 53

LITIGÂNCIA CLIMÁTICA NO BRASIL: IEA VERSUS UNIÃO, ESTUDO DE CASO
DA PRIMEIRA AÇÃO CLIMÁTICA PURA NO BRASIL
Luisa Lauermann Lazzaretti e Délton Winter de Carvalho 71

RUPTURA DEMOCRÁTICA E RETROCESSOS SOCIOAMBIENTAIS: AS MODIFICA-
ÇÕES DOS ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS NA AMA-
ZÔNIA LEGAL A PARTIR DE 2016
Ana Beatriz da Costa Starowsta e Amanda Ferraz da Silveira 89

O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E AS PRO-
POSTAS DE MERCANTILIZAÇÃO DAS ÁGUAS NO BRASIL
Daniele de Oliveira Lazzeres e Heline Sivini Ferreira 107

CAPÍTULO II - POVOS, COMUNIDADES TRADICIONAIS E AS CIDADES 123

A CIDADE TEM COR: O DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL NA PERSPECTIVA
DO RACISMO AMBIENTAL
Vanessa Aguiar Figueiredo 125

A VIOLAÇÃO DE DIREITOS TERRITORIAIS INDÍGENAS FRENTE À INSTRUÇÃO
NORMATIVA CONJUNTA Nº 01 /2021
Ana Paula do Nascimento Pinheiro, Laressa Bentes da Silva e José Heder Benatti 141

O DIREITO AO TERRITÓRIO QUILOMBOLA NO CONTEXTO DA PÓS-DEMOCRA-
CIA: UMA ANÁLISE DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA E DOS RETROCESSOS SOCIOAM-
BIENTAIS (2016-2021)
Maria Luiza Cavalcante Fernandes e Thaisa Maira Rodrigues Held 161

O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO, A PRIVATIZAÇÃO E AS DESIGUAL-
DADES REGIONAIS
Juliana Santos Alves de Souza e Érica Tavares 177

TEMPO E DIREITO: CERCAMENTOS CONTEMPORÂNEOS E O MARCO TEMPORAL DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS DE FUNDOS E FECHOS DE PASTO
Carlos Eduardo Lemos Chaves e José do Carmo Alves Siqueira 195

CAPÍTULO III - DEMOCRACIAS E DIREITOS 225

A EDUCAÇÃO PARA OS DIREITOS HUMANOS, A EDUCAÇÃO AMBIENTAL E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA AMBIENTAL
Lucas Lelis Lopes 227

A FLEXIBILIZAÇÃO DAS NORMAS DE REGISTRO E FISCALIZAÇÃO DE AGROTÓXICOS: O BRÁSIL NA CONTRAMÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
Fábio Franz, Isadora Doose e Milena Petters Melo 243

CRISE DE REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA NO BRASIL E RETROCESSOS AMBIENTAIS NO CONTEXTO DO AGRONEGÓCIO: IMPACTOS PARA AS GERAÇÕES FUTURAS
Igor Felipe Araújo Rocha e Laís Lopes de Sousa 265

CRISE INSTITUCIONAL E O ESPAÇO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO AMBIENTE NA AGENDA DO ATUAL GOVERNO FEDERAL
Lúcia Souza d'Aquino e Lucia Carolina Raenke Ertel 289

ENTRE A “HORA DOS RUMINANTES” (1966) e “BACURAU” (2019): POSSÍVEL REPERTÓRIO SIMBÓLICO NOS EMBATES SOCIOAMBIENTAIS
Juliana de Oliveira Sales 305

DEMOCRACIAS EM RUÍNAS: O MITO DO PROGRESSO ECONÔMICO ATRAVÉS DA MINERAÇÃO E O IMPACTO NAS DEMOCRACIAS DA AMÉRICA LATINA
Beatris Rosas Cleto, Gabriela Ceschin e Mariana Pupo 323

DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO ENQUANTO UM DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL: PERSPECTIVAS E POSSIBILIDADES
Rúbia Martins 341

O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO EM EXTINÇÃO, MEIO AMBIENTE EM COLAPSO E SOCIEDADE SEM O “AMANHÃ”
Thaís Romera Vianna 359

PREFÁCIO

“O século XXI não passará isento à violência como se vê hoje. Sem intervalo, sem vergonha, sem punição. Mas a negação do direito de existir se faz, também, por sofisticados arranjos teóricos e jurídicos, como formais declarações de guerra para matar ou reduzir a escravos povos inteiros.”¹

Carlos Marés

Não por coincidência este livro intitulado “Rupturas democráticas e retrocessos socioambientais” recebeu tantas e boas contribuições das autoras e dos autores, são 19 (dezenove) artigos que buscam compreender a história do tempo presente e sua relação entre pós-democracia e crise ambiental. Inquestionavelmente o Brasil passa por rupturas democráticas, tornadas claras a partir do ano de 2016, com o golpe de Estado contra uma Presidente legitimamente eleita pelo voto direto e sem crime de responsabilidade que desse causa a um processo de *impeachment*, ocorrido de forma tão abrupta e política.

Desde então, outros golpes à democracia vieram sendo impostos, como na eleição do ano de 2018, na qual o principal candidato de esquerda e com forte chances de reeleição foi preso ilegalmente com a anuência do STF e teve cassado seus direitos políticos com a chancela do TSE, de forma a romper com a lógica jurídica dos tratados internacionais de Direitos Humanos e da Constituição Federal de 1988. E ainda, não bastando, essa eleição fraudada por notícias falsas, inclusive de muito baixo calão, garantiram a chegada ao poder de um dos candidatos mais perversos da história nacional, Jair Messias Bolsonaro.

Mas antes mesmo dessa eleição fraudulenta, o avanço de políticas de cunho ultraliberal, já vieram tomando forma e conteúdo na gestão do então Presidente golpista, Michel Temer, como a aprovação da famigerada PEC dos gastos públicos, conhecida também como a PEC da morte, pois implementa drásticos cortes de investimentos nas áreas sociais como saúde, educação, segurança pública. O que veio a ter grande impacto na luta contra um inimigo invisível, o Coronavírus, que foi detectado no Brasil em fevereiro de 2020, e fez centenas de milhares de vítimas, criou um cenário de morte e desespero, pessoas sendo enterradas em valas comuns, sistema funerário em colapso, a tristeza e desolação de milhares de famílias que com seus entes adoecidos, não encontravam suporte para o tratamento da nem da COVID-19, muito menos de outras doenças que continuaram a afetar nossa população.

Mas a tragédia, infelizmente, não acabou, seguimos com uma depressão econômica gravíssima e piorada pela pandemia da COVID-19, milhões de pessoas desempregadas, com pouco ou nenhum auxílio do governo. No desespero e sob o manto da mentira de favorecer o desenvolvimento econômico, foram aprovadas reformas constitucionais que vieram a agravar o cenário, trabalho e previdência, direitos aviltados em nome de um

¹ MARES, Carlos. Macro temporal, marca do atraso. Disponível em: <<https://cimi.org.br/2021/07/marco-temporal-marca-do-atraso/>> acesso em: 16. dez. 2021.

progresso para poucos, em nome do lucro do agronegócio, que nos mata por envenenamento ou por tiro de pistoleiros. E neste panorama terrível, com o instrumento do Poder Judiciário, família inteiras jogadas ao léu por ações de reintegração de posse de acampamentos e assentamentos da reforma agrária.

E a sanha do agronegócio não acaba por aqui, invasões de territórios indígenas, incêndios florestais recordes nos anos de 2020 e 2021, violência e morte nos campos e nas florestas, tudo com o aval do governo, quando em abril de 2020, o ex-Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, em reunião ministerial que teve o vídeo veiculado por todas as mídias, disse “precisa ter um esforço nosso aqui, enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só se fala de covid, e ir passando a boiada, e mudando todo o regramento (ambiental), e simplificando normas”². E a boiada passou, a mata queimou, a água secou.

Neste cenário que a fome volta a afligir milhões de pessoas no Brasil e no mundo, em sua figura mais tétrica, famigerados sem um teto vagam pelas ruas, expulsos e marginalizados pelo poder público, pedras são colocadas nas calçadas e viadutos³, para que não encontrem nem mais esse repouso para seus corpos doloridos.

Como vemos, essas rupturas democráticas não vêm sem retrocessos ambientais e sociais. Pois a sanha por lucro, no mundo capitalista, expropria e explora até a exaustão a Natureza e os seres humanos. E assim, apresentamos neste livro, várias discussões teóricas e práticas, sobre rupturas democráticas e retrocessos socioambientais, para melhor discutirmos esses assuntos, já por sua natureza tão difíceis, dividimos em três partes: Amazônia, clima e águas; Povos, comunidades tradicionais e as cidades; e democracias e direitos.

Na primeira parte temos a colaboração dos autores e textos: “A derrocada do PPCDAm: de um plano de ação a um plano sem ações”, de Ana Flávia Corleto e Heline Sivini Ferreira; “Desmatamento na Amazônia: precarização de instrumentos de fiscalização e flexibilização de proteção normativa” de Joyce Helena Oliveira Sá, Érica Vitória Oliveira Corrêa Sá e Manuel Munhoz Caleiro; “Litigância climática no Brasil em contexto de retrocessos: aportes iniciais sobre os casos do fundo clima e do fundo Amazônia” de Gabriel Antonio Silveira Mantelli, Ana Luísa Sousa Santos e Bruno Lopes Ninomiya; “Litigância climática no Brasil: IEA versus União, estudo de caso da primeira ação climática pura no Brasil” de Luisa Laueremann Lazzaretti e Délton Winter de Carvalho; “Ruptura democrática e retrocessos socioambientais: as modificações dos espaços territoriais especialmente protegidos na Amazônia Legal a partir de 2016” de Ana Beatriz da Costa

2 SHALDERS, André. **Passando a boiada: 5 momentos nos quais Ricardo Salles afrouxou regras ambientais**. Publicado pela BBC News, Brasília: out. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54364652>. Acesso em: dez. 2021.

3 G1 SP. **Gestão Covas instala pedras sob viadutos na Zona Leste de SP, mas retira após acusações de higienismo**. Publicado por G1, São Paulo: fev. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/02/02/gestao-covas-instala-pedras-sob-viadutos-na-zona-leste-de-sp-e-retira-apos-acusacoes-de-higienismo.ghtml>. Acesso em: dez. 2021.

Starowsta e Amanda Ferraz da Silveira; e “O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e as propostas de mercantilização das águas no Brasil” de Daniele de Oliveira Lazzeres e Heline Sivini Ferreira.

Na segunda parte, sobre Povos, Comunidades Tradicionais e cidades, temos a participação de: “A cidade tem cor: o direito à cidade sustentável na perspectiva do racismo ambiental” de Vanessa Aguiar Figueiredo; “A violação de direitos territoriais indígenas frente à Instrução Normativa Conjunta N° 01 /2021” de Ana Paula do Nascimento Pinheiro, Laressa Bentes da Silva e José Heder Benatti; “O direito ao território quilombola no contexto da pós-democracia: uma análise da situação fundiária e dos retrocessos socioambientais (2016-2021)” de Maria Luiza Cavalcante Fernandes e Thaisa Maira Rodrigues Held; “O novo marco legal do saneamento, a privatização e as desigualdades regionais” de Juliana Santos Alves de Souza e Érica Tavares; e, “Tempo e Direito: cercamentos contemporâneos e o marco temporal das Comunidades Tradicionais de fundos e fechos de pasto” de Carlos Eduardo Lemos Chaves e José do Carmo Alves Siqueira.

Por fim, com a discussão sobre Democracia e Direito, temos a terceira parte com a contribuições de: “A educação para os Direitos Humanos, a educação ambiental e a democracia participativa ambiental” de Lucas Lelis Lopes; “A flexibilização das normas de registro e fiscalização de agrotóxicos: o Brasil na contramão do desenvolvimento sustentável” de Fábio Franz, Isadora Doose e Milena Petters Melo; “Crise de representatividade política no Brasil e retrocessos ambientais no contexto do agronegócio: impactos para as gerações futuras” de Igor Felipe Araújo Rocha e Laís Lopes de Sousa; “Crise institucional e o espaço das políticas públicas para o meio ambiente na agenda do atual Governo Federal” de Lúcia Souza d’Aquino e Lucia Carolina Raenke Ertel; “Entre a “Hora dos ruminantes” (1966) e “Bacurau” (2019): possível repertório simbólico nos embates socioambientais” de Juliana de Oliveira Sales; “Democracias em ruínas: o mito do progresso econômico através da mineração e o impacto nas democracias da América Latina” de Beatris Rosas Cleto, Gabriela Ceschin e Mariana Pupo; “Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado enquanto um direito humano fundamental: perspectivas e possibilidades” de Rúbia Martins; “O Estado Democrático de Direito em extinção, meio ambiente em colapso e sociedade sem o “amanhã”” de Thaís Romera Vianna.

Uma boa leitura!

Ana Flávia Corleto
Anne Geraldi Pimentel
Mariana Gmach Philippi
Tiago Resende Botelho

Capítulo I

AMAZÔNIA, CLIMA E ÁGUAS

A DERROCADA DO PPCDAM: DE UM PLANO DE AÇÃO A UM PLANO SEM AÇÕES

Ana Flávia Corleto¹
Helene Sivini Ferreira²

INTRODUÇÃO

A Amazônia brasileira é a maior floresta tropical úmida do mundo, o que a torna um bioma rico e diverso. No entanto, diante dos altos índices de desmatamento registrados nos últimos tempos, impulsionados essencialmente por interesses expansionistas de mercado, reconhece-se a importância de preservação do bioma para que as suas riquezas e diversidades sejam igualmente protegidas. Em face dessa necessidade, em 2003, foi adotado o Plano de Combate e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, mais conhecido como PPCDAm, com o objetivo de combater e reduzir o desmatamento na Amazônia Legal em 80% com base na média estabelecida entre os anos de 1996 a 2005. Esse Plano será objeto do presente estudo.

Com a utilização do método dedutivo e das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, essa pesquisa se propõe a analisar como o PPCDAm contribuiu para a redução do desmatamento na Amazônia Legal e quais as razões que levaram ao seu recente declínio. Para tanto, parte-se de uma breve contextualização do bioma amazônico para demonstrar suas riquezas. Na sequência, o artigo analisa o PPCDAm, abarcando seu histórico enquanto política pública, seus eixos, suas sucessivas fases e os resultados alcançados na redução do desmatamento na Amazônia Legal desde a sua entrada em vigor. Por fim, examina-se as causas que conduziram à derrocada de um Plano até então bem-sucedido, abarcando, nesse mesmo contexto, o surgimento do Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, com vigência prevista entre os anos de 2020 e 2023.

1 A AMAZÔNIA BRASILEIRA E SUAS RIQUEZAS

A Amazônia é um conjunto de ecossistemas e a maior floresta tropical úmida do mundo, cobrindo uma área de aproximadamente 7,8 milhões de quilômetros quadrados, que abrange nove países: Suriname, Guiana, Guiana Francesa³, Bolívia, Equador, Colômbia, Venezuela, Peru e Brasil (SANTOS, 2013, p. 11). Por possuir 68% de toda a floresta em seu território, Porto-Gonçalves (2008, p. 22) afirma que “mais da metade

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Endereço eletrônico: ana.corleto@pucpr.br.

² Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Endereço eletrônico: helene.ferreira@pucpr.br.

³ Território marítimo da França.

do Brasil é Amazônia”.

O bioma, considerado o grande berço da diversidade biológica do planeta, abriga aproximadamente 1/3 das espécies terrestres conhecidas (IPAM, 2011, p. 25), é o refúgio de 40% a 70% das espécies animais e vegetais em regiões tropicais, sendo considerado o maior banco genético do mundo. Ainda, abriga mais espécies vivas em um hectare de floresta amazônica do que em todas as florestas temperadas do mundo, sem que haja repetição de espécies a cada hectare (MAZZUOLI; GALVÃO, 2011, p. 01). De acordo com Silveira (2019, p. 17), entre os anos de 1999 e 2016, foram catalogadas 2.200 novas espécies de animais na Amazônia. De cada dez espécies de animais no mundo, uma vive na Amazônia.

A Bacia Amazônica é a maior bacia hidrográfica do mundo, com 6 milhões de quilômetros quadrados que abrigam entre 17 a 20% de toda a água doce do planeta e 1 milhão de quilômetros quadrados de ecossistemas aquáticos. O Rio Amazonas lança 175 milhões de litros de água por segundo no mar e possui mais de 1.100 afluentes (SILVEIRA, 2019, p. 16).

Além dos inúmeros benefícios socioambientais promovidos pelo bioma, ele também contribui para a regulação do clima em níveis regional e global, já que lá estão concentrados mais de uma centena de trilhões de toneladas de carbono. As florestas tropicais proporcionam a autorregulação da temperatura da terra ao absorverem CO₂ e devolverem O₂ para a atmosfera por meio da fotossíntese, desempenhando função importante na fixação de um dos principais gases responsáveis pelo aquecimento global, o CO₂ (SERRAGLIO; FERREIRA; MENDES, 2019, p. 16).

Uma parte considerável das riquezas e diversidades existentes na Amazônia se deve à manipulação feita pelos povos da floresta por meio de agricultura de baixo impacto e pequenas derrubadas que viabilizaram maior incidência do sol e, em consequência, acréscimos de biodiversidade. A manipulação das terras amazônicas pelos povos nativos utilizava-se de práticas sustentáveis e respeitava os ciclos ecossistêmicos, permitindo o desenvolvimento e a recuperação da floresta (SILVEIRA, 2019, p. 15).

Diferentemente das técnicas e dos usos aplicados pelos povos da floresta, o desmatamento atual, baseado em interesses econômicos expansionistas, é predatório e visa a obtenção de recursos para o mercado e a viabilização de áreas para a prática de atividades econômicas destruidoras, como a agricultura em larga escala, o que coloca em risco a natureza e os povos que nela habitam (SILVEIRA, 2019, p. 16).

As riquezas e diversidades da Amazônia têm sido alvo do sistema capitalista de produção para a reprodução ou manutenção do capital. Essa exploração foi e ainda é considerada necessária para que se promova o crescimento econômico, desconsiderando-se os impactos socioambientais provocados. Aliado a isso, há uma visão mística, divinizada

da Amazônia, como uma natureza selvagem que deve ser conquistada e dominada. Uma visão equivocada que nasce e se consolida a partir do processo de colonização da América Latina (SILVEIRA, 2019, p. 24).

Com a clara intenção de conquistar e dominar, surgem então os instrumentos que se propõem a viabilizar a exploração da floresta. E, nesse contexto, constrói-se a chamada “Amazônia Legal”. A Amazônia Legal inclui a bacia hidrográfica amazônica situada no Brasil, além dos campos naturais, totalizando aproximadamente 5 milhões de quilômetros quadrados (MAZZUOLI; GALVÃO, 2011, p. 01). Engloba os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. Portanto, além do próprio bioma amazônico, abrange 37% do Cerrado e 40% do Pantanal, ocupando 59% do território nacional.

Criada pela Lei n. 1.806/1953, Amazônia Legal é um conceito político que visa estabelecer um melhor planejamento socioeconômico para as áreas abrangidas (SERRA-GLIO; FERREIRA; MENDES, 2019, p. 16). A definição legal foi criada com base na necessidade do governo de promover o desenvolvimento da região. Passou a ser chamada de Amazônia Legal em 1953, pela Lei 1.806 de 06 de janeiro de 1953, com a criação da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), incorporando os estados do Maranhão, Goiás e Mato Grosso. Em 1996, com a extinção da SPVEA que foi substituída pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) através da Lei n. 5.173 de 27 de outubro de 1966, o conceito de Amazônia Legal foi redirecionado para fins de desenvolvimento autossustentável da economia e bem-estar da região amazônica, passando a abranger a região compreendida pelos estados do Acre, Pará, Amazonas, Amapá, Roraima, Rondônia, Maranhão e Mato Grosso, que passou a integrar a Amazônia Legal em sua totalidade com a Lei Complementar n. 31 de 11 de outubro de 1977. Finalmente, com a Constituição Federal de 1988, foi criado o Estado do Tocantins que também passou a fazer parte da Amazônia Legal (MARTHA JÚNIOR; CONTINI; NAVARRO, 2011, p. 28-29).

Distantemente do que se compreende como Amazônia Legal, a Amazônia “é, acima de tudo, diversidade. É sociobiodiversidade, uma palavra só para o que não pode ser dividido ou separado” (SILVEIRA, 2019, p. 27). Não há somente uma definição para a Amazônia. Ela existe em diferentes espaços e tempos, não é una ou homogênea. Entretanto, apesar de sua importância, o desmatamento tem contribuído significativamente para a destruição do bioma e suas riquezas.

O aumento em larga escala das atividades econômicas sobre a Amazônia Legal promoveu uma elevação drástica nos índices de desmatamento registrados na floresta, o que levou o governo brasileiro, no ano de 2003, a criar um Grupo Interministerial para trazer soluções e mitigar os efeitos negativos desse processo, o que se deu por meio da criação

do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), a ser analisado a seguir.

2 O PLANO DE AÇÃO PARA PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL (PPCDAM)

Como referido anteriormente, a Amazônia brasileira é um bioma repleto de riquezas, indispensável para a manutenção das mais diversas formas de vida que lá habitam. A preservação da floresta implica na proteção de toda a sua sociobiodiversidade. Entretanto, os altos índices de desmatamento registrados nos últimos anos vêm comprometendo sua existência e ameaçando suas espécies, expondo o bioma a riscos e danos que podem ser irreparáveis. Nesse contexto, surge o PPCDAm como primeira política pública voltada ao controle e à prevenção do desmatamento na Amazônia Legal, tendo obtido, ao longo dos anos de vigência, expressivos resultados.

2.1 HISTÓRICO

Em meados de 2003, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) divulgou dados do desmatamento na Amazônia Legal no período compreendido entre 31 de julho de 2001 e 1º de agosto de 2002, indicando um crescimento de 40% do desmate em relação ao ano anterior. Diante da tendência de continuidade dos altos índices de desmatamento, as mudanças de uso no solo na região amazônica despertaram o interesse de proteção do governo federal que buscou apresentar soluções para o problema (MELLO; ARTAXO, 2017, p. 11).

Em julho de 2003, foi assinado o Decreto s/n. 3 de julho de 2003, que estabeleceu o Grupo Permanente de Trabalho Interministerial (GPTI) com o intuito de propor medidas e coordenar ações voltadas para a redução dos índices de desmatamento na Amazônia Legal, além de criar condições de transição para um modelo sustentável das atividades produtivas, fazendo da Amazônia o primeiro bioma a receber uma estratégia de combate ao desmatamento (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2016).

O Grupo Permanente de Trabalho Interministerial, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) até 2013, e daí em diante do Ministério do Meio Ambiente (MMA), conforme estabelecido pelo Decreto n. 7.957, de 12 de março de 2013, é composto por dezessete ministérios⁴ e foi o responsável por avaliar as causas e

⁴ São eles: Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério da Defesa; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Justiça; Ministério do Meio Ambiente; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério dos Transportes; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Fazenda; Ministério da Pesca e Aquicultura; e Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

consequências do desmatamento na Amazônia Legal com o intuito de fornecer bases para a tomada de ações integradas do poder público. O Grupo de Trabalho ainda contava com uma Comissão Executiva, responsável por monitorar e acompanhar a implementação do Plano, propor medidas para superar possíveis dificuldades durante sua implementação e elaborar relatórios mensais aos órgãos integrantes do GPTI (BRASIL, 2003)⁵.

Surgiu, assim, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, mais conhecido como PPCDAm, lançado oficialmente em 2004 como iniciativa e estratégia do governo brasileiro no combate e prevenção ao desmatamento na Amazônia (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2016).

Posteriormente recepcionado pela Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009, conhecida como Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), o PPCDAm visa a redução de 80% dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média registrada entre os anos de 1996 e 2005, conforme estabelece o Decreto n. 7.390, de 9 de dezembro de 2010, atualmente revogado pelo Decreto n. 9.578 de 22 de novembro de 2018.

Na tabela abaixo, pode-se verificar os índices de desmatamento registrados entre os anos de 1996 e 2005, assim como a média obtida entre os anos (INPE, 2021).

Tabela 1 - Índices de desmatamento na Amazônia Legal entre os anos de 1996 a 2005 em km²

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
18.161	13.227	17.383	17.279	18.226	18.165	21.394	25.247	27.423	18.846
MÉDIA OBTIDA: 19.625									

Fonte: PRODES

Apesar do Decreto Legislativo n. 7.390/2010 ter apontado como média projetada de desmatamento em relação aos anos de 1996 a 2005 o montante de 19.535 km², posteriormente se chegou ao índice de 19.625 km², uma vez que os dados primeiramente divulgados pelo PRODES⁶ em relação aos anos de 2002 a 2005 eram estimativas. Portanto, com os valores definidos, o Plano passou a ter como meta uma redução anual de 15.700 km² das taxas de desmatamento na Amazônia Legal. Em outros termos, ficou permitido

⁵ A Comissão Executiva do GPTI é coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente e formada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Ministério da Defesa; Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, da Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Fazenda; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BRASIL, 2017).

⁶ O projeto PRODES é o responsável por realizar o monitoramento via satélite do desmatamento por corte raso na Amazônia Legal, produzindo desde 1988 as taxas anuais de desmatamento na região, que servem como parâmetro para o governo instituir políticas públicas (INPE, 2021).

o desmate anual de 3.925 km² para que se alcançasse a meta de redução proposta pelo PPCDAm (SERRAGLIO; FERREIRA; MENDES, 2019, p. 17).

2.2 AS FASES E EIXOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PPCDAM

O PPCDAm, mesmo antes de ser cooptado pela PNMC, estruturou-se por meio de eixos temáticos desenvolvidos em distintas fases - 2004 a 2008, 2009 a 2011, 2012 a 2015 e 2016 a 2020, que serão analisadas na sequência.

2.2.1 PRIMEIRA FASE (2004-2008)

Nessa primeira fase de implementação, compreendida entre os anos de 2004 e 2008, foram estabelecidos quatro subgrupos de trabalho, também conhecidos como eixos temáticos, pelo Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a elaboração de propostas estratégicas: 1) Ordenamento Fundiário e Territorial; 2) Monitoramento e Controle do Desmatamento; 3) Fomento às Atividades Sustentáveis, e 4) Infraestrutura.

O subgrupo do Ordenamento Fundiário e Territorial teve sua área de concentração focada na política fundiária, unidades de conservação e estratégias de desenvolvimento sustentável local. Na primeira fase de implementação do PPCDAm, as suas ações incluíram o combate à grilagem de terras públicas, a criação de aproximadamente 25 milhões de hectares de unidades de conservação federais, e a homologação de 10 milhões de hectares de terras indígenas (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2016).

O eixo do Monitoramento e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal foi responsável por inovar no monitoramento e controle do desmatamento por meio de sistema integrado de alerta em tempo real, o chamado Sistema Deter⁷. Esse sistema proporcionou o levantamento de dados acerca do desmatamento anual na região amazônica juntamente com o PRODES e o INPE. Ademais, o governo federal intensificou as investigações sobre crimes ambientais com ajuda dos governos estaduais e ações integradas de fiscalização realizadas pelo IBAMA, Polícia Federal e Rodoviária Federal, Força Nacional de Segurança Pública e Exército Brasileiro, o que permitiu a sobreposições de informações para rastrear atividades relacionadas ao desmatamento ilegal (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2016).

O terceiro eixo, intitulado Fomento às Atividades Sustentáveis, teve como objetivo fomentar o uso de crédito rural e incentivos fiscais, a prestação de assistência técnica e extensão rural, além de impulsionar a pesquisa científica na área. Foram também definidas novas diretrizes para o uso sustentável dos recursos naturais, buscando-se, inclusive,

⁷ Detecção do Desmatamento em Tempo Real.

intensificar programas com foco no manejo florestal e agricultura intensiva em áreas já desmatadas (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2016).

Por fim, o subgrupo da Infraestrutura visou a adoção de políticas com foco nos setores de transporte e energia, já que os investimentos em infraestrutura, especialmente em rodovias, sabidamente contribuem para os altos índices de desmatamento na Amazônia Legal. O governo federal e os governos estaduais buscaram aplicar medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias na implementação e execução de obras. Cumpre esclarecer que o subgrupo da Infraestrutura passou a fazer parte do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (PAS) ainda em 2004 (MELLO; ARTAXO, 2017, p. 117). Dessa forma, apenas os três primeiros eixos citados permaneceram como integrantes do PPCDAm, havendo a inclusão de um novo eixo em sua quarta fase.

Considerando os eixos e a implementação da primeira fase do PPCDAm, no ano de 2008 foi realizada uma avaliação, por um grupo técnico, sobre a evolução da primeira fase do Plano. A avaliação demonstrou: a) falta de clareza das relações que supostamente deveriam ser articuladas com grupos de interesse diversos; b) ações sem foco ou objetivos específicos, sem o conhecimento das peculiaridades sub-regionais e microrregionais; c) dificuldade em prever as consequências que decorrem de um esforço multissetorial (MELLO; ARTAXO, 2017, p. 118).

Com base nisso, o grupo técnico sugeriu algumas diretrizes revisionais ao Plano, no sentido de: a) tornar clara a relação da redução do desmatamento com as suas interações de causalidade e com as ações propostas; b) especificar quantitativamente as metas atreladas aos objetivos dos projetos; c) padronizar hierarquicamente os eixos, ações, atividades e indicadores; c) estruturar as ações estratégicas de acordo com nível de prioridade; d) adotar um Marco Lógico que permita o estabelecimento das causas de uma intervenção com a estratégia que deve ser realizada para alcançar o resultado esperado (MELLO; ARTAXO, 2017, p. 119). No que se refere aos índices de desmatamento registrados nessa fase, tem-se:

Tabela 2 - Índices de desmatamento na Amazônia Legal na primeira fase do PPCDAm

ANO	ÍNDICE DE DESMATAMENTO	PERCENTUAL DE REDUÇÃO EM RELAÇÃO À MÉDIA (1996-2005)
2005	19.014 km ²	3%
2006	14.286 km ²	27%
2007	11.651 km ²	41%
2008	12.911 km ²	34%

Fonte: PRODES (índices de desmatamento) e autoras (percentual)

Na primeira fase do PPCDAm, portanto, foi possível verificar uma redução expressiva em relação à média de 19.625 km², obtida entre os anos de 1996 e 2005, alcançando-se 41% de redução já no ano de 2007, ou seja, pouco mais da metade da meta estabelecida (80%). Nesse cenário, a atuação do eixo de Monitoramento e Controle se destacou, tendo sido positivamente avaliada (INPE, 2021). Quanto aos demais subgrupos, o desempenho do primeiro eixo (Ordenamento Fundiário) foi considerado intermediário, enquanto o terceiro eixo (Fomento a Atividades Sustentáveis) foi avaliado com baixo desempenho (MELLO; ARTAXO, 2017, p. 118-119).

A partir dos resultados obtidos nessa primeira fase, o Grupo Permanente de Trabalho Interministerial planeja a segunda fase de implementação do PPCDAm.

2.2.2 SEGUNDA FASE (2009-2011)

No ano de 2009, como já mencionado, entrou em vigor o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, que adotou o PPCDAm como um dos seus instrumentos de efetivação visando reduzir as emissões projetadas de gases de efeito estufa brasileiras entre 36,1% a 38,9% até o ano de 2020 (BRASIL, 2009). Já como parte da PNMC, portanto, o objetivo da segunda fase do Plano volta-se à promoção da queda contínua das taxas de desmatamento na Amazônia Legal, rumo ao desmatamento ilegal zero. Isso se deu por meio de ações integradas entre os três eixos, envolvendo parcerias entre o setor público federal, os estados, as prefeituras, as entidades da sociedade civil organizada e o setor privado (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2009, p. 58).

Nessa segunda fase, compreendida entre os anos de 2009 e 2011, as diretrizes estratégicas estabelecidas foram as seguintes: a) valorização da floresta para fins de conservação da biodiversidade, manejo florestal de produtos madeireiros e não-madeireiros, e prestação de serviços ambientais; b) incentivos para a melhor utilização de áreas já desmatadas; c) apoio a processos de certificação e valorização dos produtos da biodiversidade e de agregação de valor; d) regularização fundiária, combate à grilagem de terras públicas e fortalecimento de instrumentos de gestão democrática e sustentável do território; e) aprimoramento dos instrumentos de monitoramento, licenciamento e fiscalização do desmatamento; f) adoção de um estilo de gestão descentralizada e compartilhada de políticas públicas, por meio de parcerias entre União, Estados e Municípios, contemplando a sua integração com incentivos à prevenção de danos ambientais e ao fomento de sistemas sustentáveis de produção; g) estímulo à participação ativa dos diferentes setores da sociedade amazônica interessados na gestão das políticas relacionadas à prevenção e controle do desmatamento; h) incentivo à implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR); i) efetivação da responsabilização ambiental pelo desmatamento ilegal; j) apoio

à implementação dos Planos Estaduais de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Brasileira; k) ampliação e incentivo dos pactos setoriais como forma de firmar o comprometimento de entidades dos setores produtivos; l) e visibilizar a realização das ações do Plano (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2009, p. 57-58). Em se tratando dos índices de desmatamento obtidos nesse período, tem-se:

Tabela 3 - Índices de desmatamento na Amazônia Legal na segunda fase do PPCDAm

ANO	ÍNDICE DE DESMATAMENTO	PERCENTUAL DE REDUÇÃO EM RELAÇÃO À MÉDIA (1996-2005)
2009	7.464 km ²	62%
2010	7.000 km ²	64%
2011	6.418 km ²	67%

Fonte: PRODES (índices de desmatamento) e autoras (percentual)

Verifica-se que os índices de desmatamento foram ainda menores do que aqueles registrados na primeira fase do PPCDAm. Aqui, obteve-se uma média de redução de 64,3%, com índice de redução crescente no ano de 2011, em relação aos anos anteriores.

Entre os anos de 2010 e 2011, uma nova avaliação do PPCDAm foi realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e pela Cooperação Alemã para o Desenvolvimento⁸. As seguintes recomendações foram apresentadas: a) manutenção do Plano como política e sua permanência no alto escalão do governo federal; b) facilitação da regularização fundiária e ambiental; c) aprimoramento da diferenciação regional das estratégias; d) foco nos municípios que mais desmataram para evitar a disseminação do desmatamento; e) e estruturação de cadeias produtivas sustentáveis (MELLO; ARTAXO, 2017, p. 123). A partir de tais recomendações, foi formulada a terceira fase do PPCDAm.

2.2.3 TERCEIRA FASE (2012-2015)

Na terceira fase de implementação do PPCDAm, compreendida entre os anos de 2012 e 2015, o padrão de desmatamento até então existente passou a apresentar mudanças contínuas. No início dos anos 2000, os polígonos entre 25 e 500 hectares contribuíam com aproximadamente 50% da taxa anual de desmatamento, os polígonos menores que

⁸ Por meio da *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ).

25 hectares correspondiam cerca de 30% e os polígonos maiores que 500 hectares eram responsáveis por 20% da taxa de desmate. Entretanto, os polígonos com mais de 25 hectares começaram a sofrer reduções graduais, alterando o padrão de desmatamento, sendo que na terceira fase os polígonos menores que 25 hectares passaram a representar mais de 60% do desmatamento na Amazônia Legal ao passo que os polígonos entre 25 e 500 hectares foram responsáveis por 35% e os maiores que 500 hectares representaram 5% do desmatamento (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2013, p. 53).

Essa dinâmica interferiu no potencial de redução do desmatamento, uma vez que o limiar de detecção do Sistema Deter é de 25 hectares, o que fez com que a maioria dos desmatamentos não fossem detectados pelo Deter, trazendo à baila a necessidade de tomada de ações que fossem condizentes com a nova realidade (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2013, p. 54; MELLO; ARTAXO, 2017, p. 124). Nesse contexto, as ações do eixo de Monitoramento e Controle focaram nos polígonos grandes, detectáveis pelo Sistema Deter, além de reconhecer o desafio de combater os polígonos pequenos, responsáveis por mais da metade do desmatamento na Amazônia Legal (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2013, p. 54).

Considerando a atuação dos subgrupos, o eixo do Ordenamento Fundiário e Territorial buscou promover o ordenamento fundiário com vistas a regularizar as terras e conservar a floresta; no eixo Monitoramento e Controle, tentou-se acelerar o licenciamento dos Planos de Manejo Florestal e as Concessões Florestais, aumentar a eficácia do controle e fiscalização do desmatamento, intensificar a presença do Estado na Amazônia Legal e reduzir a impunidade relacionada ao desmatamento ilegal nas searas administrativa e penal; o eixo de Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis, por sua vez, focou na promoção de cadeias produtivas alternativas ao desmatamento, no fomento de práticas agropecuárias sustentáveis, na intensificação do manejo sustentável, além de gerar capacitação e conhecimento sobre a Amazônia para buscar subsídios para o desenvolvimento sustentável. (MELLO; ARTAXO, 2017, p. 125). No que tange os índices de desmatamento registrados nessa terceira fase de implementação do PPCDAm, tem-se:

Tabela 4 - Índices de desmatamento na Amazônia Legal na terceira fase do PPCDAm

ANO	ÍNDICE DE DESMATAMENTO	PERCENTUAL DE REDUÇÃO EM RELAÇÃO À MÉDIA (1996-2005)
2012	4.571 km ²	77%
2013	5.891 km ²	70%
2014	5.012 km ²	74%

2015	6.207 km ²	68%
------	-----------------------	-----

Fonte: PRODES (índices de desmatamento) e autoras (percentual)

Observa-se, no ano de 2012, a maior redução de um índice anual de desmatamento – 77% da média verificada entre os anos de 1995 e 2005. Com isso, praticamente se alcança a meta de 80% de redução anual do desmatamento estabelecida pelo PPCDAm em relação à Amazônia Legal, demonstrando-se a capacidade brasileira e a viabilidade de se controlar esses processos (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2013, p. 291).

No ano de 2013, verifica-se uma retração do percentual de redução, na contramão do que vinha ocorrendo desde 2009. De acordo com Serraglio, Ferreira e Mendes (2019, p. 24), essa retração se deve à entrada em vigor do novo Código Florestal brasileiro⁹, considerado mais permissivo do que o anterior, em vigor desde 1965. Nesse contexto, os autores ressaltam ainda a paralisação das demarcações de terras indígenas e o desmantelamento dos órgãos ambientais como fatores responsáveis pelo aumento do índice anual de desmatamento na Amazônia Legal.

Em 2015, ano de encerramento da terceira fase do Plano, registra-se mais um acréscimo no índice anual de desmatamento – 23,8% em relação ao ano anterior e 35,8% em relação ao ano de 2012, quando se obteve o melhor resultado. E é dessa maneira que o PPCDAm adentra em sua quarta fase.

2.2.4 QUARTA FASE (2016-2020)

Na quarta fase de execução do Plano, compreendida entre os anos de 2016 e 2020, além da manutenção dos três eixos temáticos até então analisados, propôs-se a criação de um novo eixo, voltado para a elaboração de normas e instrumentos econômicos, fiscais e tributários. Essas normas e instrumentos deveriam auxiliar no controle e prevenção do desmatamento, além de possibilitar o desenvolvimento de mecanismos que incentivassem a economia de base florestal e que contribuíssem para o estabelecimento de uma matriz produtiva, competitiva e com o menor impacto possível sobre a Amazônia. Tratava-se aqui dos Instrumentos Normativos e Econômicos (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2016, p. 02).

Essa quarta fase teve como diretrizes estratégicas: a) a efetivação de políticas públicas por meio da União, Estados e Municípios com intuito de trazer incentivos à prevenção de danos ambientais e fomento para sistemas de produção sustentáveis; b) o estímulo à participação da sociedade em políticas relacionadas ao controle e prevenção do desmatamento; c)

⁹ Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.

o apoio aos planos estaduais de prevenção e controle do desmatamento; d) o incentivo aos pactos setoriais com o setor produtivo para conservar a floresta e reduzir o desmatamento; e) o combate à grilagem de terras e à ocupação da floresta; f) o fortalecimento da gestão das áreas protegidas em imóveis rurais na Amazônia; g) o fortalecimento do sistema de monitoramento ambiental e da fiscalização na Amazônia; h) a promoção do Cadastro Ambiental Rural; i) a valorização dos produtos e serviços ambientais da floresta, promovendo uma economia florestal sustentável; j) incentivo à adoção de práticas agropecuárias sustentáveis para reduzir a demanda por novas áreas de produção (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2016, p. 03).

Os objetivos estratégicos para a quarta fase buscaram: a) promover a regularização fundiária; b) promover o ordenamento territorial, fortalecendo as áreas protegidas; c) promover a responsabilização pelos crimes e infrações ambientais; d) efetivar a gestão florestal compartilhada; e) prevenir e combater a ocorrência dos incêndios florestais; f) aprimorar e fortalecer o monitoramento da cobertura vegetal; g) promover o manejo florestal sustentável; h) promover a sustentabilidade dos sistemas produtivos agropecuários; i) implementar instrumentos normativos e econômicos para controle do desmatamento ilegal, subdivididos em 78 linhas de ação e definindo responsabilidades (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2016, p. 03).

Quanto ao desmatamento da Amazônia Legal, os índices que já vinham aumentando desde a terceira fase de implementação, acabaram, finalmente, por comprometer o sucesso do PPCDAm, como se observa abaixo:

Tabela 5 - Índices de desmatamento na Amazônia Legal na quarta fase do PPCDAm

ANO	DESMATAMENTO	PERCENTUAL DE REDUÇÃO EM RELAÇÃO À MÉDIA (1996-2005)
2016	7.893 km ²	60%
2017	6.947 km ²	65%
2018	7.536 km ²	62%
2019	10.129 km ²	48%
2020	10.851 km ²	45%

Fonte: PRODES (índices de desmatamento) e autoras (percentual)

O ano de 2016 inaugura a quarta fase de implementação do PPCDAm com uma taxa de desmatamento de 7.893 km², marcando um acréscimo de 27,1% em relação ao

ano anterior, o que pode ser atribuído, dentre outros fatores, a problemas de gestão, transição entre governos e vigência, há três anos, do novo Código Florestal. Isso tudo aliado aos cortes de orçamento de um Plano que sequer detém “autoridade orçamentária” (SERRAGLIO; FERREIRA; MENDES, 2019, p. 24-25).

A última fase de implementação do Plano, que deveria apresentar os menores índices de desmatamento em face dos objetivos e estratégias traçados, acaba tendo o efeito contrário. No ano de 2019, tem-se um aumento significativo da área de desmate em relação ao ano anterior - 34,4%. Considerando o ano de 2012, quando o PPCDAm alcançou o seu melhor resultado, esse acréscimo foi de 121%. O ano de 2020 atinge um recorde negativo – 10.851 km² desmatados. Com isso, o Plano retrocede aos índices dos seus primeiros anos de implementação (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021). De acordo com Paulo Artaxo (JORNAL DA USP, 2020), “o governo segue implementado sua política de desmantelamento das políticas ambientais e o resultado prático disso é o desmatamento da Amazônia”.

Um Plano que até então vinha sendo efetivo no controle e na prevenção do desmatamento na Amazônia Legal entra em declínio.

3 PPCDAM: A DERROCADA DE UMA POLÍTICA EXITOSA

Neste último capítulo, busca-se analisar as causas que levaram ao aumento dos índices de desmatamento na Amazônia Legal e quais razões levaram o PPCDAm, uma política pública até então exitosa, ao declínio, fechando sua última fase de implementação com altos índices de desmatamento, ultrapassando 10.000 km² de floresta desmatada, longe do alcance da meta prevista e longe de combater o desmatamento.

3.1 A ELEVAÇÃO DOS ÍNDICES ANUAIS DE DESMATAMENTO E A DERROCADA DO PPCDAM

Como se observou acima, o PPCDAm chegou em sua última fase de implementação com uma alta nos índices anuais de desmatamento. Em 2020, o mais significativo dos retrocessos – 137% de acréscimo em relação ao índice obtido em 2012, e 37,4% em relação a 2016, o primeiro ano da quarta fase.

A certeza de impunidade, gerada pela desestruturação dos órgãos de fiscalização e atrelada à queda de 22% das autuações realizadas pelo IBAMA em 2019 e 46% no ano de 2020, assim como a suspensão do Fundo Amazônia, responsável pelo repasse de verbas para a implementação do Plano, acabaram contribuindo sobremaneira para a elevação dos índices de desmatamento (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2020).

Foi nesse contexto que, em 2019, o PPCDAm foi engavetado. Cumpre destacar que o Plano não foi revogado expressamente e ainda continua em vigor, assim como o Decreto que o regulamenta. Entretanto, houve uma “extinção branca”, o que inviabiliza a sua aplicação (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021). Essa “extinção branca” decorre do aniquilamento expresso das estruturas de governança, como o Grupo Permanente de Trabalho Interministerial, responsável por propor medidas e coordenar ações para reduzir e prevenir o desmatamento na Amazônia Legal, e sua Comissão Executiva, com função de monitorar, propor medidas e elaborar relatórios para a implementação do PPCDAm.

O Grupo Interministerial e sua Comissão Executiva, criados pelo Decreto 3, de julho de 2003, posteriormente alterado pelo Decreto 15, de março de 2004, foram extintos em 2019, quando o Decreto n. 10.142, de 28 de novembro de 2019, ao instituir a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (CONAVEG), revogou os Decretos de 2003 e 2004. A Secretaria de Clima e Florestas, responsável por formular e executar políticas públicas como o PPCDAm, também foi extinta, sem a criação de um órgão substituto que pudesse assumir as funções que até então executava (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2019).

Com o desmantelamento das suas estruturas de governança, a implementação do PPCDAm restou paralisada (SENADO FEDERAL, 2019, p. 149), o que também explica o aumento do desmatamento na Amazônia Legal, em especial nos anos de 2019 e 2020. Desde o engavetamento do Plano, o controle do desmatamento na Amazônia Legal vem sendo efetuado, de maneira insuficiente, pelo IBAMA, um órgão que também vem sofrendo um gradativo processo de desmantelamento, com registro de diminuição de autuações. Nesse sentido, a Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal constatou que foram extintas todas as competências do Ministério do Meio Ambiente relacionadas ao combate ao desmatamento. Com isso, paralisaram-se todas as ações de implementação do PPCDAm (SENADO FEDERAL, 2019, p. 149).

Em 23 de junho de 2020, com a entrada em vigor da Resolução CONAVEG n. 4, houve a indicação expressa do encerramento do PPCDAm, apesar do Decreto n. 9.578, de 22 de novembro de 2018, que regulamenta a PNMC, ainda estar vigente, contemplando expressamente o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal como parte dos seus instrumentos. A Resolução, no mesmo ato, aprovou também o Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2020, p. 1), a ser examinado a seguir.

3.2 DO PPCDAM AO PLANO NACIONAL PARA CONTROLE DO DESMATAMENTO ILEGAL E RECUPERAÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA: O

QUE RESTA?

Em julho de 2020, após constatada uma significativa elevação dos índices de desmatamento na Amazônia Legal, o atual vice-presidente do Brasil, Hamilton Mourão, afirmou que o país não possuía um plano para combater o desmatamento, desconsiderando, inclusive, o recém-lançado Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021).

Com o desmantelamento do PPCDAm, e após a repercussão internacional negativa em face da omissão do governo brasileiro no combate ao desmatamento, foi criada a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação Nativa, conforme referido anteriormente. Dentre as competências atribuídas à Comissão, destaca-se a presente no inciso I, do artigo 2º, do Decreto n. 10.142/2019, qual seja: “propor planos e diretrizes e articular e integrar ações estratégicas para prevenção e controle do desmatamento ilegal e recuperação da vegetação nativa nos biomas”.

Portanto, a nova Comissão, que supostamente substitui a Comissão Executiva do GPTI, responsável por criar, implementar e executar o PPCDAm, passa a ter competência para propor planos que possam prevenir e controlar o desmatamento ilegal nos biomas brasileiros (BRASIL, 2019). Reforçando a tese de engavetamento do PPCDAm, a CONAVEG, como já mencionado, aprovou no ano de 2020 o Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, com vigência prevista entre os anos de 2020 e 2023, quando se encerrou a quarta fase do PPCDAm (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2020, p. 1).

O novo Plano Nacional baseia-se em três temas: a) ambiente de negócios; b) inovação; c) e financiamento. Nele, expressa-se o entendimento de que uma melhoria no ambiente de negócios pode reverter a lógica do desmatamento ilegal. O Plano indica que implementar a combinação de financiamentos de impacto e promover a inovação de ponta ou básica podem contribuir para a implementação dos cinco eixos sobre os quais se estrutura o Plano, quais sejam: a) Tolerância Zero ao Desmatamento Ilegal; b) Regularização Fundiária; c) Ordenamento Territorial; d) Pagamento por Serviços Ambientais; e) e Bioeconomia (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2020, p. 9).

Contido em um documento de dezenove páginas, o aspecto mais importante a ser destacado consiste no fato de que o novo Plano Nacional resume-se à apresentação da sua contextualização temática e seus cinco eixos. Diferentemente do PPCDAm, o novo Plano não possui objetivos, diretrizes estratégicas, metas ou ações a serem tomadas para prevenir e controlar o desmatamento, além de se tratar de um Plano que abarca todos os biomas, não se dirigindo especificamente a Amazônia Legal (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2020, p. 6).

Com um Plano repleto de lacunas e sem possibilidade de implementação até então, no dia 25 de março de 2021, a menos de um mês da realização da Cúpula do Clima, o governo atualizou o Plano Operativo 2020-2023 para controle de desmatamento referente ao Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, que já havia sido lançado em janeiro de 2021. Apesar de prever período de vigência entre os anos de 2020 a 2023, o Plano Operativo foi lançado com atraso de um ano, e apresenta cinquenta e dois objetivos pulverizados, sem qualquer tipo de previsão orçamentária. Algumas das metas apresentadas são apenas declarações de intenções, outras são subjetivas e não mensuráveis, afirma o Observatório do Clima (2021).

Dentro do Plano Operativo, os objetivos que versam especificamente sobre a Amazônia Legal buscam: a) promover a responsabilização por crimes e infrações ambientais; b) fortalecer e aperfeiçoar os sistemas de monitoramento e a disponibilização de informações para prevenção e controle do desmatamento ilegal; c) promover a integração dos sistemas existentes na Polícia Federal; d) fortalecer e aperfeiçoar os sistemas de monitoramento e a disponibilização de informações para prevenção e controle do desmatamento ilegal; e) destinar Glebas Públicas Federais para uso e ocupação do território definido e redução de grilagem de terras e de ocupação desordenada; f) e implementar a Estratégia Nacional de REDD+¹⁰ (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2021, p. 6-27).

A despeito do Plano Operativo, para que se tenha uma melhor dimensão da generalidade de tais disposições, cumpre mencionar que apenas a quarta fase do PPCDAm, compreendida entre os anos de 2016 e 2020, que foca no combate ao desmatamento de um bioma específico, contém 10 diretrizes estratégicas, 9 objetivos estratégicos e 78 linhas de ação para o governo federal, além de definir responsabilidades, metas, ações, articulações entre órgãos, linhas de ação e fonte de recursos.

Em meio a esse vazio, tem-se o baixo protagonismo dos órgãos ambientais (IBAMA E ICMBio), o que já vem sendo percebido desde 2019. Além disso, constata-se uma tentativa de controle militar por meio do Censipam (Ministério da Defesa) do monitoramento do desmatamento por satélite em sobreposição ao trabalho que até então vinha sendo realizado pelo INPE (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021). Por fim, percebe-se que não há uma meta de redução de desmatamento estabelecida para a Amazônia Legal, como fazia o PPCDAm. Diante do exposto, fica claro que o novo Plano não pode ser considerado um substituto ou um sucessor do PPCDAm.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

10 A estratégia RED++ (Redução de Emissões provenientes de Desmatamento e Degradação Florestal) é um incentivo adotado sob o manto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) para recompensar financeiramente os países em desenvolvimentos pelos resultados alcançados na redução de gases de efeito estufa (GEE) decorrentes do desmatamento e degradação (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2016). 3

O PPCDAm foi adotado no ano de 2003 com o propósito de reduzir e controlar o desmatamento na Amazônia Legal. Sua implementação teve resultado direto e papel crucial na diminuição dos índices de desmatamento na Amazônia, em especial entre os anos de 2007 e 2012. Com objetivos e estratégias bem definidos, o PPCDAm revelou-se uma política pública exitosa, envolvendo diversos setores do governo e da sociedade de maneira integrada e coesa.

Entretanto, com a transição entre governos, no ano de 2019, o PPCDAm foi engavetado com o desmantelamento das suas estruturas de governança, deixando a Amazônia Legal sem um plano de ação específico. Mesmo que inoperante, o PPCDAm ainda integra a Política Nacional de Mudança do Clima, tendo previsão expressa no seu decreto regulamentar. A derrocada do PPCDAm faz parte de uma política agressiva de expansão do mercado, que promove indiscriminadamente a destruição das florestas.

Com a paralisação do PPCDAm e os discursos inflamados contra quaisquer medidas de proteção, houve um aumento significativo dos índices de desmatamento na Amazônia Legal, particularmente entre os anos de 2019 e 2020. Esse fato, somado a inúmeros outros retrocessos na seara ambiental, chamou a atenção da comunidade internacional. Diante das inevitáveis críticas, o Governo Federal lançou, no ano de 2020, o Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, direcionado genericamente aos biomas brasileiros e, portanto, sem uma meta de redução específica para a Amazônia Legal.

O passo dado conduziu o país a uma lacuna de proteção – tem-se um Plano Nacional sem metas, objetivos e ações precisamente definidos, o que inviabiliza sua implementação e, como consequência, o controle do desmatamento em quaisquer biomas brasileiros, incluindo a Amazônia. A derrocada do PPCDAm representa um enorme retrocesso socioambiental com consequências imensuráveis para as riquezas e as diversidades da maior floresta tropical do mundo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto n. 10.142, de 28 de novembro de 2019.** Institui a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10142.htm. Acesso em: 19 jun. 2021.

_____. **Decreto de 3 de julho de 2003.** Institui Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para os fins que especifica e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2003]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/dnn9922.htm. Acesso em: 19 jun. 2021.

_____. **Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMCM e dá outras providências. Brasília: Presidência da República,

[2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm. Acesso em: 18 jun. 2021.

_____. **Portaria nº 337, de 24 de agosto de 2017**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, [2017]. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19258471/do1-2017-08-25-portaria-n-337-de-24-de-agosto-de-2017-19258418. Acesso em: 18 jun. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). **REDD no Brasil: um enfoque amazônico**. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). **PRODES – Amazônia**. 2021. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em 29 jun. 2021.

JORNAL DA USP. **Desmatamento da Amazônia dispara de novo em 2020**. 2020. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/desmatamento-da-amazonia-dispara-de-novo-em-2020/>. Acesso em 19 jun. 2021.

MARTHA JÚNIOR, Geraldo Bueno; CONTINI, Elisio; NAVARRO, Zender. **Caracterização da Amazônia Legal e macro-tendências do ambiente externo**. Embrapa Estudos e Capacitação, 2011. 50 p. Brasília, 2011. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/48150/1/GBMJ-EstudoAMZ-DA1-vISSN.pdf>. Acesso em 29 jun. 2021.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; GALVÃO, Silvano Macedo. A proteção internacional do meio ambiente no Tratado de Cooperação Amazônica. **Revista dos Tribunais**: Thomson Reuters, v. 909, jul. 2011.

MELLO, Natália Girão Rodrigues de; ARTAXO, Paulo. Evolução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, Brasil, n. 66, p. 108-129, abr. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-901X.v0i66p108-129>.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Plano Operativo 2020-2023**. Março de 2021, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/control-de-desmatamento-e-incendios-florestais/PlanoOperativo20202023.pdf>. Acesso em 19 jun. 2021.

_____. **Resolução nº 4, de 23 de junho de 2020**. Aprova o relatório do PPCDAm e do PPCerrado 2019, o encerramento do PPCDAm e PPCerrado e o Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa. Brasília: Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, [2020]. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/control-de-desmatamento-e-incendios-florestais/pdf/Aprovao_Balano2019_assinada.pdf. Acesso em 18 jun. 2021.

_____. **Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/>

planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/nota-a-imprensa/anexo-ao-resumo-informativo-no-3_de-29-5-2020.pdf. Acesso em 18 jun. 2021.

_____. **Plano de Ação para a Prevenção e o Controle do Desmatamento na Amazônia Legal**: Plano Operativo 2016-2020. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/prevencao-e-controle-do-desmatamento/PPCDAm_Plano-Operativo.pdf. Acesso em 19 jun. 2021.

_____. **REDD+ Brasil**. PPCDAm. 2016. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/acompanhamento-e-a-analise-de-impacto-das-politicas-publicas/ppcdam>. Acesso em 18 jun. 2021.

_____. **Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)**: 3ª fase (2012-2015) pelo uso sustentável e conservação da Floresta. Brasília, 2013. Disponível em: http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/PPCDAM_fase3.PDF. Acesso em 30 jun. 2021.

_____. **Plano de Ação para a Prevenção e o Controle do Desmatamento na Amazônia Legal**: 2ª fase (2009-2011). Brasília, 2009. Disponível em: http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/PPCDAM_fase2.pdf. Acesso em 18 jun. 2021.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. A um mês de cúpula com EUA, governo atualiza plano para Amazônia. 2021. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/a-um-mes-de-cupula-com-eua-governo-atualiza-plano-para-amazonia/>. Acesso em 19 jun. 2021.

_____. **ONGs vão ao STF exigir retomada imediata de plano de combate ao desmatamento**. 2020. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/ongs-va-ao-stf-exigir-retomada-imediata-de-plano-de-combate-ao-desmatamento/>. Acesso em 19 jun. 2021.

_____. **Ímprobo Ricardo Salles faz anúncio vazio para a Amazônia**. 2019. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/improbo-ricardo-salles-faz-anuncio-vazio-para-amazonia/>. Acesso em 19 jun. 2021.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. Temporalidades amazônicas: uma contribuição à Ecologia Política. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 17, p. 21-31, jan./jun. 2008. Editora UFPR.

SANTOS, Daniel. **O Estado da Amazônia**: uso da terra. Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IAMAZON), 2013.

SENADO FEDERAL. **Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima**: Relatório Consolidado. 2019. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/be24ff00-0608-4f8b-9d57-804c33097882>. Acesso em 19 jun. 2021.

SERRAGLIO, Diogo Andreola. SIVINI, Heline Sivini; MENDES, Rullyan Maganhati. A atuação do poder judiciário brasileiro nos biomas Amazônia e Cerrado visando combater o aquecimento global. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**. 42, 2 (jan. 2019), p. 11-47. DOI:<https://doi.org/10.5216/rfd.v42i2.50506>.

SILVEIRA, Amanda Ferraz da. **Impactos socioambientais em Açaílândia, Maranhão:** a atuação do Estado para viabilizar projetos de desenvolvimento na Amazônia. 2019, 238 f, dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2019.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías Alejandro; RIBEIRO, Thaís Lemos. **Sistema internacional de hegemonia conservadora:** governança global e democracia na era da crise climática. São Paulo: Annablume, 2013.

DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA: PRECARIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO E FLEXIBILIZAÇÃO DE PROTEÇÃO NORMATIVA

Joyce Helena Oliveira Sá¹
Érica Vitória Oliveira Corrêa Sá²
Manuel Munhoz Caleiro³

INTRODUÇÃO

Durante a fase da colonização, os países da América do Norte sofreram um processo de transformação para se tornarem colônias de povoamento, enquanto que os países da América Latina sofriam um processo completamente diferente. Países como o Brasil eram utilizados apenas como fonte de recursos para as suas metrópoles, assim, as estruturas montadas tinham o foco voltado para a exploração e exportação de matérias-primas que seriam comercializadas no mercado internacional.

Atualmente, os resquícios dessa forma de produção se mostram presente nas raízes da estrutura econômica brasileira, e por ser um país em desenvolvimento, o Brasil passa a explorar intensamente a natureza de seu território em busca do tão sonhado progresso econômico. Sonho este que, por sua vez, é pautado na filosofia de que a natureza deve servir à humanidade da forma que mais lhe for conveniente, onde as ações podem ser contornadas ou justificadas pelo próprio governo.

Tendo em vista que o Brasil lidera o ranking de países que mais desmataram, com uma perda de 1,7 milhões de hectares, é necessário fazer uma análise dos instrumentos jurídicos que guardam as normas voltadas para a proteção do meio ambiente. Sendo assim, o presente trabalho utilizará os métodos dialético e indutivo, com procedimento monográfico, e, como técnica de pesquisa, o levantamento bibliográfico para estudar e mitigar as principais consequências do desmatamento ilegal, além das possíveis hipóteses para a precarização das normas legais e as medidas de flexibilização.

1 ESTRUTURA ECONÔMICA

1.1 HISTÓRICO

1 Graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Unidade Universitária de Naviraí. Bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC-CNPq/UEMS, MS, Brasil). Integrante do Grupo de Pesquisa Conflitos Socioambientais.

Contato: helena.12oliveira@gmail.com.

2 Graduada em Ciências Biológicas pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Unidade Universitária de Bragança.

Contato: ericacorreasa98@gmail.com.

3 Professor adjunto do Curso de Direito da Unidade Universitária de Naviraí, da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutor em Direito Socioambiental e Sustentabilidade pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Líder do Grupo de Pesquisa Conflitos Socioambientais.

Contato: Manuel.caleiro@uems.br.

Quando os portugueses liderados por Pedro Álvares Cabral chegaram no território brasileiro, suas expectativas não eram altas. O objetivo da expedição era encontrar as Índias, onde poderiam dispor das mais diversas especiarias para o comércio português, uma atividade que era altamente lucrativa na época. Porém, ao se deparar com esse novo território, o objetivo inicial fora deixado de lado e a implantação de um processo de colonização (explorativa) se concretizou a partir do ano de 1530, com o decreto das capitânicas hereditárias e, posteriormente, com o início da produção de açúcar.

Ao contrário da Inglaterra, Portugal não dispunha de contingentes populacionais em excesso para enviá-los a suas colônias. Nem isso interessava aos lusos. A ordem que partia dos formuladores de sua política mercantilista era organizar a produção de forma a garantir o maior fluxo possível de riquezas em direção à Metrópole (MONTEIRO, 2001, p. 85).

A partir do sistema plantation, que consistia na produção de monoculturas em latifúndios, utilizando mão de obra escrava, os portugueses exploravam os recursos mais rentáveis e exportavam para a metrópole. “Dentro de tal quadro, a agricultura de alimentos seria inteiramente subordinada à produção exportadora de larga escala e destinada a manter seu funcionamento” (MONTEIRO, 2001, p. 88). Sendo assim, o sistema foi se estruturando com o passar dos séculos para abastecer o mercado internacional, que era inicialmente representado pela metrópole.

A Coroa tentou regular por diversas vezes a produção de alimentos, mas era ineficaz em sua maioria, já que dentro do engenho de açúcar e das grandes fazendas, os plantios de produtos como milho e mandioca eram realizados de forma subsidiária, enquanto que nos centros urbanos não havia espaço ou meios para cultivar qualquer alimento que fosse servir de subsídio, o que acabou por criar um grande atrito entre a Coroa e os produtores.

A crescente carestia de gêneros básicos como arroz, feijão, milho e mandioca nos grandes centros urbanos – cujo povoamento se mostrava cada vez mais denso – motivou tentativas de controle de sua produção que resultaram em um conflito direto entre os grandes proprietários rurais e as autoridades do Reino. Afinal de contas, para os membros da aristocracia local, o desejo de se estabelecer áreas onde a produção de alimentos seria compulsória representava ao mesmo tempo uma loucura e uma afronta (MONTEIRO, 2001, p. 89).

Em suma, tudo aquilo que não fosse voltado para o mercado externo se mantinha como acessório no modo de produção da época, e qualquer atividade voltada para o mercado interno era desvalorizada devido à baixa lucratividade, visto que a produção era apenas uma forma de subsistência.

1.2 ESTADO MODERNO

Pode-se dizer que a chegada do Estado Moderno foi fundamental para o

estabelecimento do capitalismo, pois ele foi o personagem principal que criou as condições de viabilizar e expandir esse modo de produção. O Estado Moderno arquitetou durante séculos os instrumentos necessários para a estabilização de sua estrutura, instituições fundamentais para o sistema econômico moderno capitalista, que permanecem até hoje.

Não é possível o poder centralizado e hierarquizado do estado moderno sem a uniformização de valores, compreensões e comportamentos. A normalização é essencial para o projeto de poder moderno e logo, da economia, do direito e do estado moderno (MAGALHÃES, CHALFUN, 2015, p. 381).

O primeiro passo para dar início a todo processo é o reconhecimento, principalmente pelas pessoas que estarão submetidas ao Estado. Para que isso ocorra, é necessário formar uma identidade única, envolvendo os diversos grupos étnicos e sociais que habitam o território, de forma que fiquem sob uma única identidade nacional.

Nesse momento, vemos a primeira criação do Estado Moderno – a nacionalidade –, afinal, dentro do território há diversos povos com as mais diferentes descendências e culturas. Dessa forma, para não colocar uma acima da outra e causar um conflito para si, o Estado cria uma nova identidade para as pessoas, desconsiderando quase sempre a identidade cultural das minorias e se embasando na criação de um idioma único, por onde elas podem se relacionar.

A partir deste momento, no qual as pessoas falam e se comunicam por um idioma comum, se julgou necessário impor sobre estas uma religião. Uma crença unificada que alcance a mente de todos, pois, a partir da divindade em comum, serão estabelecidos valores e comportamentos iguais entre eles, dado que, as pessoas tentarão se manter sob a boa graça do ser divino em que acreditam.

A Igreja, como uma das primeiras instituições, tornava real o que era certo ou errado, tinha em seu controle o direito de punir e de salvar, e isto foi o suficiente para controlar as pessoas. “A religião é um poderoso aliado na uniformização de comportamento, sua capacidade de controle de comportamento e do pensamento chega onde nenhum outro sistema de controle até então poderia chegar” (MAGALHÃES, CHALFUN, 2015, p. 382).

Magalhães e Chalfun ainda complementam:

Uma uniformização de direitos por meio de um falso universalismo; a existência de mecanismos padronizadores; a ampliação do direito punitivo para os não enquadrados; a padronização de gostos, ocultada por uma possibilidade de escolher cada vez mais, do mesmo (como sendo elemento fundamental da sociedade de ultra consumo no momento da radicalização da modernidade). (2015, p. 382/383).

Além dos instrumentos apresentados até agora, algo maior fora criado para o

contraste com o narcisismo nacional feito pelo Estado Moderno. Por isso, se julgou necessária a criação de um outro ser inferior, bárbaro, selvagem. Este elemento vem na forma do terceiro excluído, para justificar a hegemonia e estrutura do poder, para dar o sentimento de superioridade ao grupo mesclado pela padronização do Estado.

A partir de um único inimigo comum, se passa a abrir um leque de justificativas para as ações e reações do Estado, que são implantadas e reproduzidas por essa população. Ainda assim, esse inimigo não pode deixar de existir e jamais será destruído, caso ocorresse, acabaria o motivo no qual toda essa estrutura se apoia, então o medo se torna fundamental para manter a sistemática.

Os que morrem todos os dias justificam as políticas de segurança, políticas de encarceramento. “Eles” justificam a desigualdade de cada dia. Eles não podem ser iguais a “nós”. Os que estão nestas cifras são os que contam e são necessários para explicar tudo isto. São eles os monstros, bárbaros, violentos e cruéis contra os quais o estado deve fazer sua guerra diária (MAGALHÃES, CHALFUN, 2015, p. 385).

Por fim, é possível concluir que o sistema abarca uma estrutura minuciosa, com personagens e ideologias construídas para suprir a manutenção do Estado a qualquer custo. Logo, há sempre uma pretensão de disputa entre estados, há sempre uma corrida pelo lugar de melhor civilização. Atualmente, nações disputam e correm atrás do título de desenvolvidos, sacrificando desde a natureza, até a cultura do seu território.

Tudo ocorre para que os países tentem se enquadrar no projeto ocidental do que é ser moderno e poderoso, haja vista que o desenvolvimento está diretamente ligado com o poder tecnológico da nação, entre outros fatores sociais. Contudo, Magalhães e Chalfun concluem:

O resultado do que foi construído na modernidade foi um constitucionalismo de negação, de cometimento de injustiças, de distorções ideológicas, extermínios e supressão dos direitos daqueles que não se enquadraram no padrão do universalismo europeu (2015, p.392).

1.3 MODERNIDADE E PROGRESSO

A modernidade, apesar de ser constantemente ligada à industrialização, é nada mais que a utilização generalizada do maquinário nos meios de produção. Todavia, a modernidade também é marcada pela formação do Estado Moderno. Esse marco alterou os padrões de compreensão do mundo e os padrões da forma de produção, fazendo com que o passado seja sinônimo de atraso e o modo de fazer tradicional se torne desvalorizado.

O pensamento implantado na sociedade é que o futuro progresso que se pode alcançar enquanto sociedade está ligado à ciência. No entanto, uma falsa ciência que dá percepções enganosas acerca da prática e do uso da terra, onde se descartam facilmente

ensinamentos e experiências milenares.

Desconsiderando conhecimentos tradicionais que em alguns casos se constituem pela prática e experiência milenar, a fetichização do conhecimento científico é outro traço marcante da modernidade. Através de, conjuntamente com supostos afastamentos de valores dos processos de construção do conhecimento moderno, as relações da humanidade moderna com a natureza seriam duplamente afetadas (CALEIRO, 2018, p. 183).

Partindo da ideia de que a natureza é indomável e imperfeita, estando apta para ser transformada em algo mais eficiente pelo ser humano, vale ressaltar que a necessidade de implantar a noção de progresso, desenvolvimento, e exploração como sinônimos, foi essencial. A partir disso, o sistema teria a base para a estruturação do pensamento moderno predominante.

Pensar na natureza como sendo um recurso disponível para servir à necessidade humana é tão íntimo entre as pessoas que se acha necessário o uso da exploração em massa para desenvolver a economia de um país. Portanto, para o progresso ocorrer é preciso utilizar os melhores meios e tecnologias para extrair da natureza tudo que for proveitoso para atender às demandas do mercado.

É possível dizer que as guerras que ocorreram no mundo foram um dos fatores de grande influência para impulsionar o sistema. Com a chegada da primeira e segunda guerras mundiais, junto à corrida pelo desenvolvimento tecnológico, os valores que antes predominavam no modo de produção tradicional foram passados para trás, de forma que a ideia do homem subjulgando a natureza se estabeleceu e disseminou.

Ignorando completamente as identidades coletivas tradicionais e tecendo sobre eles a imagem de pobreza, com esta última sendo um elemento estrutural do sistema, os estados se utilizaram de tal pretexto para embasarem a nova mudança que estava por vir com a idealizada Revolução Verde.

Este raciocínio se imprimiu violentamente sobre os povos tradicionais, nativos ou não. Aos olhos modernos foram transformados em pobres e, para que sua fome fosse saciada, era necessário que entregassem suas terras para a nova forma de produção capitalista que chegava ao campo (CALEIRO, 2018, p.185).

A partir da Revolução Verde, nasceram diversos avanços tecnológicos para dominar a natureza de forma eficiente e destrutiva. As ações para isso foram justificadas pela ideia inicial de combater a fome do mundo, com foco principal em ajudar os países subdesenvolvidos que deixariam de ter grandes massas vivendo na miséria.

Este sistema se apresentou como a solução para a fome no mundo. A fome, enquanto fenômeno europeu pós-guerra, era o espectro e o temor que foi utilizado no imaginário global para justificar o “melhoramento” da natureza através do cientificismo da revolução verde. Sob

a nobre bandeira de combate à fome a megaestrutura produtiva se constituiu, se expandindo continuamente sobre a natureza e sobre os povos que nela vivem (CALEIRO, 2018, p.187).

Entretanto, a nova forma de agricultura se mostrou prejudicial, não apenas para o meio ambiente como também para a sociedade. A utilização de inseticidas, herbicidas, fungicidas etc., criou organismos mais resistentes (partindo da ideia de seleção natural proposta por Charles Darwin), o que conseqüentemente fez a indústria criar novos produtos com uma composição ainda mais forte e formando um ciclo vicioso de adaptação e modificação genética.

Dentro deste sistema, aquilo que era considerado como fonte de vida é transformado em extensão de um frio e supostamente controlado em laboratório, em que a vida e morte são transformados em capital. Pelo projeto da agricultura moderna, se supondo ainda mais eficiente, poderia ser decretado o fim da agricultura camponesa, tradicional (CALEIRO, 2018, p. 188).

Nesse sentido Caleiro ainda complementa:

Inimiga da natureza, a revolução verde faz ser gradualmente diminuída a biodiversidade no planeta, acelerando a extinção de espécies, ao tempo que o desmatamento acarreta no desequilíbrio de ecossistemas, propiciando a propagação de pragas que se alimentam dos monocultivos e que vão se tornando mais resistentes aos venenos que a elas são destinados (CALEIRO, 2018, p. 188).

A partir de uma análise crítica, ainda, se constata que o novo meio de produção encontrou na natureza a sua própria resistência. A contaminação das águas, degradação dos solos, destruição da fauna e flora, foram reações causadas pelo constante uso de produtos tóxicos na terra, desmatamento em massa e pela extinção da biodiversidade nas áreas afetadas.

Todavia, a partir do colapso ecológico, ocorreu uma reanálise em cima da agricultura utilizada. Logo, foi constatado que a forma atual de utilização dos recursos naturais extrapola o que cientistas consideram como danos reversíveis. Todos os dias, novas áreas se aproximam das zonas de certeza da irreversibilidade, com alterações no clima e na diversidade biológica, gerando danos extremamente altos e incalculáveis em níveis locais e globais.

2 MODO DE PRODUÇÃO

2.1 MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA AGRÁRIO

O sistema econômico do capitalismo tem como objetivo principal a acumulação de riquezas baseada na privação da propriedade para os meios de produção, que podem

ser máquinas ou territórios. De toda forma, fazia-se necessária a intervenção do Estado Moderno para que este garantisse ao sistema a propriedade privada e assim os proprietários pudessem utilizar da terra e de seus “recursos naturais” da forma que bem desejassem.

Para tanto, era necessária a destruição da visão clássica camponesa sobre a terra e seu uso, além da própria forma de produção. Separando essas ideias, o modo de produção capitalista poderia começar a se desenvolver na agricultura, quebrando, enfim, a harmonia homem-natureza para recriá-la aos seus moldes, em condições fabricadas pelo homem e para o homem dono da terra.

Dessa forma, apesar de algumas divergências entre a abordagem de Marx e de Lênin, ambos concordavam com a ideia de que o princípio fundamental da penetração do modo de produção capitalista na agricultura dava-se através do aprofundamento da divisão social do trabalho, onde, a partir da proletarianização do camponês e da destruição de sua economia natural, seriam criadas as bases para o desenvolvimento do modo de produção capitalista na agricultura (SIQUEIRA, 2014, p. 115).

Para Marx, a separação ocorreria em duas etapas. A primeira seria com a destruição da economia natural, retirando vários elementos responsáveis por dar harmonia na relação homem-natureza de forma progressiva. Enquanto que, na segunda etapa, ocorreria uma síntese composta por uma nova harmonia, baseada no controle da natureza, através do conhecimento científico, denominada industrialização na agricultura. “Dessa forma, o processo de subordinação da Natureza ao capital, libertaria o processo de produção agropecuária das condições naturais dadas, passando a fabricá-las sempre que se fizessem necessárias” (SIQUEIRA, 2014, p. 116).

Com a inserção do modo de produção capitalista no campo, as configurações de classes sociais e as suas categorias seriam profundamente alteradas, já que, segundo Marx, não haveria mais espaço na agricultura moderna para a pequena propriedade camponesa, que estaria fadada ao desaparecimento devido à falta de recursos para investir significativamente na propriedade, enquanto que, os grandes latifúndios teriam altos lucros por conta da maior escala de produção.

A partir disso, é possível analisar as políticas neoliberais que resultam na centralização de riquezas e no poder na mão de poucos. A chamada acumulação por espoliação ou desapropriação é uma das políticas guiadas em quatro etapas: a privatização, financeirização, gerenciamento e manipulação de crises e redistribuição estatal.

Para atender os interesses capitalistas da classe burguesa, ocorre uma separação violenta das pessoas e dos seus meios de produção, privatizando desde a água até o ar, para que haja um aumento de rentabilidade, sendo nada menos que uma prática predatória de acumulação primitiva.

Neste momento, é possível notar a presença de traços da estrutura econômica que

atravessou desde o Brasil-Colônia até o sistema atual, onde a imposição do controle sobre os territórios era algo primordial para o funcionamento da monocultura extensiva e da economia colonial.

As relações econômicas de produção resultantes do 'sentido' de nossa formação – grande propriedade monocultora e escravista, produção voltada para o mercado externo, concentração extrema de renda e da riqueza – se refletiram de forma marcante, com o passar dos séculos, nas demais atividades econômicas aqui realizadas e na própria maneira através da qual a sociedade se estruturava” (MONTEIRO, 2001, p. 01)

2.2 POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Um verdadeiro excludente e gerador de desequilíbrios na sociedade colonial foi a implantação do regime de plantio de produtos tropicais com vistas ao mercado externo, “um regime que, ao ocupar para si as melhores porções de terra, deslocou os pequenos lavradores e pecuaristas para regiões cujas condições climáticas nem sempre eram favoráveis ao exercício destas atividades” (MONTEIRO, 2001, p. 90).

Com a chegada da modernidade, a opressão sobre as comunidades e povos tradicionais apenas aumentou, a famosa globalização acabou por moldar um novo padrão de hegemonia mundial que afetou diretamente a minoria presente no caminho do progresso. Tudo que se encontrou fora dos moldes da civilização europeia foi vista como diferente, antiquado e primitivo, elementos que podiam ser exterminados ou que poderiam ser aptos a sofrer o processo de modernização.

É o poder aquilo que articula as formas de existência social dispersas e diversas numa totalidade única, uma sociedade. Toda estrutura de poder é sempre, parcial ou totalmente, a imposição de alguns, frequentemente certo grupo, sobre os demais. Consequentemente, todo Estado-nação possível é uma estrutura de poder, do mesmo modo que é produto do poder. Em outros termos, do modo como foram configuradas as disputas pelo controle do trabalho, seus recursos e produtos; do sexo, seus recursos e produtos; da autoridade e de sua violência específica; da intersubjetividade e do conhecimento (QUIJANO, 2005, p. 130).

Em consequência, os povos que se encontravam nos territórios explorados, apesar das diferenças entre eles, tiveram toda sua cultura, sua história e idioma reduzidos a termos de raças dados pelos colonizadores. Não havia distinção ou importância de cada grupo, as minorias foram apenas rebaixadas a denominação de negros ou índios, retirando a importância e relevância cultural de cada grupo dentro dessa massa, além do próprio papel dessas pessoas na história da humanidade.

A estruturação do novo capital se encontrou diante de obstáculos, um deles era presença de povos nativos que foram impiedosamente exterminados em sua maioria ou simplesmente negligenciados pelo governo. A presença do negro, que com o tempo não

era mais conveniente como mão de obra escrava, mas sim como trabalhador assalariado, também foi um obstáculo, enquanto os brancos tentavam insistentemente se estabelecer no topo do poder, praticando meios de uma homogeneização da sociedade da perspectiva eurocêntrica.

Com o tempo, o Estado Moderno teve que se modificar, era necessário dividir o sistema de poder para que todos fossem incluídos de forma minimamente relevante, contendo assim os possíveis conflitos consequentes da negligência do governo, ou no caso, dos grupos dominantes. Apesar disso, não foi possível criar uma homogeneização eficaz para o Estado-nação e tampouco foi realizada a descolonização de poder almejada com as revoluções e guerrilhas.

Por fim, a democratização se mostrou falha apesar de ter sido alcançada, sendo nada mais que um processo composto por parcialidades e inclinações políticas que não incluíram as minorias e tampouco devolveram seus territórios. Ainda assim, a sua identidade e cultura tentam persistir sob a pressão do sistema que oprime e os constroem como inimigos da nação ou do desenvolvimento.

3 AMAZÔNIA LEGAL

De acordo com o artigo 225 da Constituição Federal, “todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, sendo incumbido ao poder público a preservação e conservação da diversidade, restaurar os processos ecológicos, controlar a produção, entre outros.

O bioma Amazônia corresponde a 6,9 milhões de km², abrangendo nove países, com sua grande parte sobre o território brasileiro, sendo equivalente a 4.196.943 km². Detentora da maior biodiversidade do planeta, a Floresta Amazônica é considerada a maior floresta tropical do mundo e alvo de questões ambientais por ser tão relevante no cenário do ecossistema global.

Por ter em seu território maior parte do bioma, o Brasil se tornou signatário de vários acordos e cúpulas que visam proteger o meio ambiente e diminuir os efeitos causados pelo desmatamento. Um dos acordos assinado pelo Brasil foi o Acordo de Paris (2015), sucessor do Protocolo de Kyoto, que visava diminuir as emissões de carbono na atmosfera, onde o Brasil se comprometeu a recuperar 12 milhões de florestas para desacelerar o aquecimento global.

Entretanto, segundo o Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD), que monitora via satélite as áreas desmatadas da região amazônica, alerta que o desmatamento na

Amazônia chegou a 196 km² em janeiro de 2021, demonstrando ser o terceiro maior valor dos últimos dez anos.

Para mais, segundo o ranking feito pelo SAD, os estados que possuem o percentual mais elevado de desmatamento são Mato Grosso (41%), Pará (30%) e Rondônia (9%), entre outros estados brasileiros. De forma que, 69% deles ocorreram em áreas privadas ou sob diversos estágios de posses. Sendo as principais causas: a atividade agrícola, pecuária (uma das atividades econômicas mais forte no país), exploração e extrativismo.

3.1 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (UC)

Com o passar dos anos, a intensidade dos desmatamentos e exploração de recursos na região amazônica, bem como em outros biomas brasileiros, despertou preocupação quanto aos possíveis impactos sofridos em níveis locais e globais. Dessa maneira, a partir de 2000, com o intuito de reduzir as taxas de desflorestamento, o governo brasileiro teve como estratégia criar unidades de conservação (RODRIGUES-FILHO et al., 2016).

A criação de áreas protegidas no Brasil é um fenômeno recente, sendo um importante instrumento de conservação dos recursos naturais. Elas começaram a ser territorialmente demarcadas no Brasil nos anos 30 e, desde então, passaram por longo processo de amadurecimento que levou à criação de distintas tipologias e categorias.

Segundo Guimarães:

No Brasil, já existiam legislações que tratavam da proteção de recursos naturais, mas as mesmas encontravam-se de forma fragmentada até a promulgação da Lei Federal 9.638/81 que cria a Política Nacional de Meio Ambiente, o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), delega as responsabilidades da federação, estados e municípios e dá outras providências (GUIMARÃES et al., 2018).

A regulamentação da criação de áreas protegidas por lei, prevista na Constituição de 1988, ocorreu mediante a promulgação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), pela Lei Federal 9.985/2000, marco legal imprescindível para a política ambiental brasileira.

De acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), uma unidade de conservação (UC) é um:

Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes. Legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000).

As unidades de conservação possuem duas classificações: as de Proteção Integral e de

Uso Sustentável, sendo a primeira caracterizada como Unidades onde se está totalmente proibida a exploração e o aproveitamento indireto de seus benefícios (CATTANEO, 2004). Dentro dessa categoria, tem-se: Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural; Refúgio de Vida Silvestre (BRASIL, 2000).-

Já as de Uso Sustentável são aquelas onde são permitidos a exploração e o aproveitamento econômico direto ou exploração dos recursos naturais, entretanto, de maneira planejada ou regulamentada (CATTANEO, 2004). Nesta categoria, tem-se: Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e Reserva Particular do Patrimônio Natural (BRASIL, 2000).

De acordo com estudos realizados pelo Imazon (2014), observou-se que as áreas protegidas, como as unidades de conservação e terras indígenas, ocupam 43,9% da Amazônia Legal. Ademais, o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (2017), afirma que Unidades de Conservação de Proteção Integral e Uso Sustentável recobrem 1.146.449 Km² da região amazônica, perfazendo 27,3% do território total.

3.2 FLEXIBILIZAÇÃO DAS LEIS AMBIENTAIS

Apesar da criação de unidades de conservação na Amazônia, muitas dessas unidades não exercem seu papel protecionista, especialmente por conta da fiscalização precária inerente à flexibilização das leis. Diante desse cenário, é evidente o quanto a legislação ambiental é marcada por avanços e retrocessos.

Em concordância, Guimarães et. al relata que:

Este diagnóstico se materializa na publicação da lei Nº 13.452/2017 que altera os limites do Parque Nacional do Jamanxim e cria a Área de Proteção Ambiental Rio Branco, no Pará. De acordo com o artigo 2º da referida lei, a área excluída do Parque Nacional do Jamanxim é de aproximadamente 862 hectares.

O Parque Nacional é uma das categorias de UC de Proteção Integral, o que não permite a utilização direta dos recursos naturais desse espaço. Logo, a alteração prevista na lei para Área de Proteção Ambiental permite a utilização direta dos recursos naturais, reduzindo a proteção destes e permitindo atividades produtivas e de exploração degradantes.

Devido à mobilização organizada dos civis em defesa do Parque Nacional do Jaminxim, posteriormente houve um recuo na decisão do Presidente da República que vetou a criação da Área de Proteção Ambiental Rio Branco (§ 2º do art. 1º e art. 4º da Nº 13.452/2017).

Outro retrocesso à política ambiental e de conservação na Amazônia foi a tentativa de extinção da Reserva Nacional do Cobre e seus Associados - RENCA (Decretos nº

1.942/173 e nº 1.947/174). Em razão de não considerar as áreas protegidas existentes em seu território e entorno, esse decreto sofreu grandes pressões para a sua revogação. -

Tendo em vista que a Constituição Federal da República do Brasil de 1988 apresenta um capítulo para questões ambientais e proteção de áreas naturais, os dois decretos contrariam a Constituição, já que esta permite a alteração e supressão apenas por meio de leis no sentido *stricto sensu*.

O próprio Sistema Nacional de Unidades de Conservação prevê a necessidade de leis para alterações e extinções de unidades de conservação.

Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.
§ 7º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica (BRASIL, 2000).

Vale salientar que os interesses econômicos se sobrepõem às questões relacionadas à temática socioambiental e que medidas tomadas apenas em prol da economia intensificam o processo de redução do papel protecionista das unidades de conservação na Amazônia, perfazendo um enorme retrocesso na política ambiental brasileira.

[...] É possível observar que, mesmo com as garantias legais, ou seja, mesmo a área tendo sido criada dentro de uma das modalidades previstas no SNUC e segundo o procedimento estabelecido, mesmo que esteja cumprindo seus objetivos, pode, quando houver interesse econômico, sofrer diminuição da sua área, alteração de sua finalidade e o mais grave, sua desafetação, ou seja, deixar de ser considerada uma área protegida nos termos da lei (WANDSCHEER, 2016).

Tais situações demonstram o papel contraditório do Estado, que deveria zelar por solucionar os problemas ambientais, mas torna-se o maior responsável pelos mesmos (JATOBÁ et al., 2009). Além disso, a aprovação da Emenda 164 manifestou-se como mais um retrocesso, abrindo brecha para a anistia dos produtores rurais que desmataram Área de Preservação Permanente - APP até 22/07/2008, livrando-os, inclusive, da obrigação de reconstituir a vegetação retirada.

A decisão do STF sobre a Emenda 164 acabou gerando um estímulo para a propagação do desmatamento, já que revelou a fragilidade da lei que regula as sanções para os crimes ambientais (Lei 9.605/98). Uma lei que prevê penas brandas, além de dar perdões e substituições, acabou por ficar à mercê da vontade do legislador.

Sendo a pecuária uma das maiores fontes de renda para a economia brasileira, os estímulos para a execução desse modo de produção são fortes. Além de que, também há forte incentivo para a agricultura brasileira que se baseia principalmente na monocultura extensiva (traços do período colonial). Ambas atividades que precisam de grandes porções de terras para o seu desenvolvimento.

É possível concluir que os avanços para a flexibilização das leis ambientais são em

prol do desenvolvimento da agropecuária, de forma que se alavanque a produção, independente dos impactos ambientais e sociais. A busca pelo lucro inerente ao acúmulo de riquezas é marcante e permanente na raiz capitalista na qual essa estrutura foi montada.

3.3 IMPACTOS ECOLÓGICOS E CLIMÁTICOS DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA

3.3.1 PERDA DE BIODIVERSIDADE

O termo biodiversidade refere-se à variedade das formas de vida em todos os níveis, desde microrganismos até flora e fauna silvestres, além da espécie humana. Entretanto, essa diversidade de seres vivos não deve ser visualizada no sentido individual, mas sim em seu conjunto estrutural e funcional, abrangendo os complexos ecológicos dos quais fazem parte. Compreendendo assim, a diversidade dentro de espécies, entre espécies, e de ecossistemas (ALHO, 2012).

Em escala global, a Amazônia é reconhecida por apresentar uma vasta riqueza de vida existente, sendo muitas espécies consideradas endêmicas, ou seja, ocorrem apenas nesta região. Porém, essa biodiversidade está sob pressão crescente por conta da destruição do seu habitat natural, decorrente de fatores como o desmatamento desenfreado. Os habitats disponíveis sofrem modificações drásticas, e uma biodiversidade significativa vai sendo perdida nos tempos modernos (GABARDO et al., 2020).

Na natureza, a ampla variedade de seres vivos, condições de solo, umidade, temperatura etc. possibilitam um enorme conjunto de inter-relações diferentes. Essas últimas, por sua vez, permitem amortecer ou até neutralizar as catástrofes ou quaisquer variações bruscas no meio ambiente. Dessa forma, quanto maior o número de inter-relações, menor a probabilidade de que todo o ecossistema seja afetado por algum tipo de interferência (JÚNIOR et al., 2017)

As diferentes relações estabelecidas entre espécies são chamadas de simbióticas, pois a manutenção da vida de um animal ou planta depende sempre da manutenção da vida de outro. Assim, subentende-se o desmatamento como uma grande ameaça também para o bem-estar humano. Tendo em vista que os povos indígenas e as comunidades tradicionais dependem diretamente da biodiversidade e dos ecossistemas, é evidente que a sua degradação os afetará de forma imediata (BRASIL, 2012).

A perda da diversidade biológica refletida no âmbito sociocultural está ocorrendo diariamente e acelerando em face do desenvolvimento socioeconômico. O aumento das taxas de desmatamentos ilegais na região amazônica, segundo Fuchs (2020), possui relação estreita com o processo de manejo de áreas agrícolas e pecuárias, especialmente para o monocultivo de soja e criação de gado. Embora o uso sustentável da floresta seja muito

mais rentável.

De acordo com o Diário Agrícola:

Relatório da Plataforma Brasileira de Biodiversidade e Serviços Ecosistêmicos sobre restauração de paisagens, aponta que um hectare de floresta em pé na Amazônia, por exemplo, gera em média R\$3,5 mil por ano e no cerrado em torno de R\$2,3 mil por ano. Em sistemas agroflorestais, esse rendimento pode chegar a mais de R\$12 mil anuais. Já o mesmo hectare desmatado para a pecuária daria um lucro de R\$60 a R\$100 por ano. Se usado para soja, o valor seria de R\$500 a R\$1 mil por ano (AGRO PLANNING, 2020).

Crouzeilles et al. (2019) aponta que o Brasil e seus agricultores terão muito mais benefícios utilizando a terra de maneira sustentável, em associação à recuperação da vegetação nativa em grandes proporções. Segundo ele, estima-se a criação de 200 empregos diretos a cada 1.000 hectares em restauração com intervenção humana.

Inerente a isso, essas áreas poderão fornecer polinizadores, os quais são fundamentais para a produtividade das culturas agrícolas ao redor, bem como, fornecer produtos da floresta em restauração que diversificam os mercados locais, trazendo benefícios a sociedade e gerando renda especialmente para os proprietários rurais.

Crouzeilles et al. também enfatiza que:

Cerca de 40% das culturas agrícolas brasileiras têm redução de produção de 40-100% na ausência de polinizadores e, em outros 45% das culturas, a diminuição está entre 1-40%. E cabe salientar que 40% dos produtos farmacêuticos dependem da riqueza biológica dos biomas brasileiros (CROUZEILLES, RODRIGUES, STRASSBURG, 2019, p.10).

Nesse contexto, Fearnside (2006) evidencia a importância do uso sustentável da floresta como alternativa de medida mitigadora, com vistas à utilização dos serviços ambientais que a floresta fornece, a fim de manter a floresta em pé sem que haja perdas econômicas significativas.

Por fim, os próprios conhecimentos tradicionais, as práticas dos povos indígenas e comunidades locais são reconhecidas por contribuírem para a conservação e uso sustentável da biodiversidade. Sendo assim, podem favorecer o bem-estar social e os modos sustentáveis de subsistência (SILVA, 2015, p.244).

3.3.2 INTENSIFICAÇÃO DO EFEITO ESTUFA E ALTERAÇÃO NO REGIME DAS CHUVAS

O efeito estufa é um fenômeno natural e essencial para a existência da vida no planeta. Os gases de efeito estufa (GEE), como o vapor d'água (H_2O), dióxido de carbono (CO_2), metano (CH_4), óxido nitroso (N_2O), etc. estão presentes na atmosfera e são responsáveis pela manutenção da temperatura global (JUNGES et al., 2018).

No entanto, o desmatamento pelas queimadas contribui de maneira significativa para a intensificação desse fenômeno natural, influenciando as mudanças climáticas em nível local e mundial, visto que, durante a combustão da matéria orgânica ocorre a emissão e aumento do nível de CO₂ na atmosfera, um dos principais gases do efeito estufa (ARAGÃO, 2012).

Atualmente, o Brasil possui destaque entre os países que mais contribuem para o nível de emissões de carbono no mundo, e com a crescente demanda internacional para reduzi-las, controlar o uso indiscriminado de fogo na região Amazônica pode ser uma eficiente estratégia (GABARDO, 2020). Além disso, também pode ser eficiente no controle da influência dos aerossóis, suspensões de partículas sólidas ou líquidas em ar, provenientes da queima de vegetação.

Segundo Andreae et al. (2004), essas partículas suspensas influenciam as modificações no processo de formação das nuvens. Tais alterações afetam o tamanho da gota de nuvem, gerando o retardamento no desenvolvimento das chuvas e culminando no prejuízo dos serviços ecossistêmicos que dela dependem.

As partículas de aerossóis na atmosfera possuem afinidade com a água e servem como centros de condensação. Assim, estas partículas são chamadas de núcleos de condensação de nuvens (NCN), sendo fundamentais para formar chuvas. Nesse contexto, grande parte das partículas atuantes como núcleos de condensação possuem emissão de forma natural pela própria floresta amazônica. Entretanto, quando estas partículas possuem emissão partindo das queimadas, sua alta concentração poderá alterar a microfísica das nuvens e inibir a precipitação (ALENCAR et al., 2005).

A quantidade de aerossóis emitidas naturalmente e de forma antropogênica é primordial para diminuir ou aumentar a ocorrência da precipitação. Uma vez que o ambiente esteja limpo, normalmente durante o período da estação chuvosa na região, a concentração de NCN é menor. Logo, a disputa pelo vapor de água não se torna tão grande, possibilitando acelerar o crescimento do diâmetro das gotas que evoluem até cair como chuva (DO CARMO et al., 2019).

Ademais, sabe-se que o Bioma Amazônia exerce papel fundamental no transporte da umidade necessária para outras regiões brasileiras, como o Centro-Oeste, Sudeste, Sul, bem como a América do Sul, através do fenômeno conhecido como “Rios Voadores”. Estes, são definidos como massas de ar contendo enormes quantidades de vapor d’água, transportadas pelos ventos (MOSS et al., 2014).

A floresta funciona como uma bomba d’água de proporções gigantescas, a qual abastece a atmosfera com o vapor capaz de formar as nuvens e manter as chuvas. Dessa maneira, o desmatamento da Amazônia impede o fluxo de umidade do norte ao sul do Brasil, acarretando na escassez de água pelo país e impactando diretamente serviços como

o próprio agronegócio.

O Brasil tem 95% da agricultura dependente da permanência do regime de chuvas para produzir, e estas chuvas precisam dos Rios Voadores, entre outros elementos, para o seu transporte (ARAGÃO et al., 2016). Nesse cenário, observa-se o valor da conservação dos artificios florestais para manutenção dos Rios Voadores em nosso território e no âmbito Internacional, assim como, para a manutenção dos demais serviços essenciais fornecidos pelo bioma Amazônia (MOSS et al., 2014).

Atualmente, a reunião da Cúpula Mundial de Líderes pelo Clima 2021 deliberou as metas para cada país, onde o Brasil, como um dos signatários do Acordo de Paris, dentre outros acordos, sofreu severas críticas devido às ações do presidente Jair Bolsonaro.

Com a promessa de dobrar recursos para evitar e combater o desmatamento, o atual Presidente perdeu a credibilidade, já que as palavras são contrárias às suas ações. A partir de uma análise, é possível ver que os índices de desmatamento no governo Bolsonaro aumentaram exponencialmente, tendo 2019 os piores índices dos últimos dez anos, com o ano de 2020 no segundo lugar do ranking.

As ações consistem em desmantelar órgãos de fiscalização, reduzir multas e demais punições ambientais (que já estavam enfraquecidas pela anistia), além dos cortes realizados até depois da Cúpula do Clima. Segundo o jornal CNN Brasil, o presidente Jair Bolsonaro aprovou um corte de 24% no orçamento do meio ambiente para 2021 em relação ao ano de 2020. Sendo ainda revelado que o presidente vetou uma lista de provisões de orçamento ambiental no valor de R\$ 240 milhões (incluindo as despesas para fiscalização ambiental).

Em um cenário de descrédito, o Brasil se encontra dependente das ações concretas do governo federal para o recebimento do investimento internacional para a proteção da Amazônia. Em uma das falas do secretário executivo do observatório do clima reforça a respeito do Ministro do Meio Ambiente:

O Salles é esse personagem anti-ambiental e sem crédito nenhum na agenda ambiental global há muito tempo. Não vai mudar com essa reunião [Cúpula]. Ele podia ser trocado na reforma ministerial e não foi. Não vejo essa mudança de atitude do governo Bolsonaro, que é um negacionista do clima e dos problemas ambientais, assim como da pandemia. Esse governo não mudou estando sentado em cima de 350 mil cadáveres. Não será uma negociação sobre o clima que trará luz a mente desses governantes.

Todavia, as expectativas internacionais se mantêm, aguardando as futuras ações do governo, não apenas para com a Amazônia, mas o meio ambiente no geral. As repercussões dentro da Câmara dos Deputados também se mostraram contraditórias, onde se presencia dois lados heterogêneos. Um deles defende a estrutura econômica incentivando intensificar as atividades agropecuárias. Enquanto isso, o outro lado prega pela amenização da exploração e a utilização de meios sustentáveis para agredir menos a terra e o

meio ambiente, sendo ele a fauna e a flora, com a própria inclusão dos povos tradicionais e indígenas, já que são parte da terra.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da redação constitucional do artigo 225, é possível elencar os deveres incumbidos ao poder público para preservar e conservar o meio ambiente, assim como os povos que neles vivem. Neste sentido, é necessário desmontar alguns traços da estrutura que perdura das raízes da economia brasileira, uma economia refletida na antiga produção escravista, que apenas exportava e dominava as propriedades violentamente para privatizá-las.

Contudo, as sanções ambientais devem se tornar mais rigorosas, focando para além das sanções administrativas e chegando até a esfera penal, onde a liberdade do indivíduo se torna relevante o suficiente para ser usada como coação. Além do mais, o governo deve aumentar as verbas destinadas ao Ministério do Meio Ambiente, buscando fortalecer os órgãos de fiscalização, estruturando as instituições para que os processos ocorram de forma concisa e transparente.

Por fim, o governo deve implantar mais políticas de sensibilização, criando não apenas campanhas, como também matérias escolares (art. 225, §1º, VI, CF) para desmitificar a ideia implantada sobre recursos naturais e a relação abusiva homem-natureza que se presencia hoje na sociedade. Formando assim uma educação ambiental a longo prazo criando indivíduos que sejam responsáveis no modo de ver e utilizar a terra.

REFERÊNCIAS

ALHO, Cleber JR. **Importância da biodiversidade para a saúde humana**: uma perspectiva ecológica. *Estudos avançados*, v. 26, n. 74, p. 151-166, 2012.

ALENCAR, A.; MOREIRA, A.; NEPSTAD, D. **Floresta em Chamas**: Origens, Impactos e Prevenção do Fogo na Amazônia. IPAM, Brasília/DF, 2005.

ANDREAE, Meinrat O. et al. **Nuvens de chuva fumegantes sobre a Amazônia**. *Ciência*, v. 303, n. 5662, pág. 1337-1342, 2004.

ARAGÃO, L. E. O. C.; ANDERSON, L. O.; LIMA, A.; ARAI, E. Fires in Amazonia. In: **Interactions Between Biosphere, Atmosphere and Human Land Use in the Amazon Basin**. Springer Berlin Heidelberg, 2016, pp. 301-329.

ARAGÃO, Susan. **Efeito estufa**: causas antropogênicas, 2012.

CALEIRO, Manuel Munhoz. **Os Guarani e o direito ao centro da terra**. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Escola de Direito. Curitiba. 2018.

CATTANEO, D. **Identidade Territorial em Unidades de Conservação**: Ponto de

Apoio para uma Análise Epistemológica da questão Ambiental. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Geografia - UFRS. Porto Alegre, RS. 2004.

CROUZEILLES, R.; RODRIGUES, R. R.; STRASSBURG, B. B. N. **Sumário para tomadores de decisão (STD) do Relatório Temático sobre Restauração de Paisagens e Ecossistemas**. Editora Cubo, São Carlos: 2019.

DA SILVA GUIMARÃES, David Franklin et al. **A fragilização do papel protecionista das unidades de conservação na Amazônia**. Terceira Margem Amazônia, v. 3, n. 11, 2018.

FEARNSIDE, P. M. **Desmatamento na Amazônia**: dinâmica, impactos e controle. Acta amazônica, v. 36, n. 3, p. 395-400, 2006.

FUCHS, V. B. **Expansão de fronteira impulsionada pela China na Amazônia**: quatro eixos de pressão causados pela crescente demanda pelo comércio de soja. Civitas-Revista de Ciências Sociais, v. 20, n. 1, p. 16-31, 2020.

GABARDO, Gislaiane; SARZEDAS, Carolina Galvão; DA SILVA, Henrique Luis. **Queimadas na Amazônia brasileira**: Brasil em chamas, 2020.

JATOBÁ, S. U. S.; CIDADE, L. C. F.; VARGAS, G. M. **Ecologismo, ambientalismo e ecologia política**: diferentes visões de sustentabilidade e do território. Sociedade e Estado. Vol. 24, N 1. 2009. p. 47-87.

JUNGES, A. L., SANTOS, V. Y. D., MASSONI, N. T., SANTOS, F. A. C. **Efeito estufa e aquecimento global**: uma abordagem conceitual a partir da física para educação básica. Experiências em Ensino de Ciências. Cuiabá. Vol. 13, n. 5 (dez. 2018), p. 126-151, 2018.

MAGALHÃES, J. L. Q., & CHALFUN, A. G. C. **Novo Constitucionalismo e Superação da Modernidade**. Rev. Fac. Direito UFMG. Belo Horizonte, 2015.

MONTEIRO, Krishna Mendes. **Caio Prado Júnior e o sentido da colonização**. Formação Econômica. Campinas, 2001.

MOSS G. et al. **Caderno do professor**: Os rios voadores, a Amazônia e o clima brasileiro. Ed. Horizonte. Brasília - DF. 2014.

PEREIRA JÚNIOR, A.; PEREIRA, E. R. **Degradação ambiental e a diversidade biológica/biodiversidade**: uma revisão integrativa. Enciclopédia Biosfera. Centro Científico Conhecer, v. 14, p. 26, 2017.

RODRIGUES FILHO, Saulo et al. **O clima em transe**: políticas de mitigação e adaptação no Brasil. Revista Brasileira de Climatologia, v. 19, 2016.

SILVA, A. T. R. **A conservação da biodiversidade entre os saberes da tradição e a Ciência**. Estudos Avançados, v.29, n.83, p. 233 – 259, 2015. DOI: 10.1590/S0130-40142015000100012.

SIQUEIRA, Oscar Graeff. **O modo de produção capitalista e a agricultura**.

COLÓQUIO – Revista do Desenvolvimento Regional – Faccat. Taquara/RS, 2014.

QUIJANO, Anibal. **Colonialidade do poder, Eurocentrismo e a América Latina**. CLASCO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires, 2005.

DO CARMO, Wanderley. **Desmatamento, queimadas e ameaça de extinção da flora e fauna na Amazônia brasileira**. Aqui eles fizeram história. Faça você a sua., p. 49. 2019.

WANDSCHEER, Clarissa Bueno. **Unidades de Conservação e violação dos objetivos legais de proteção**. Revista Direito Ambiental e Sociedade, v. 6, n. 2, 2016.

Empresários cobram medidas efetivas de combate ao desmatamento ilegal. **Diário Agrícola**: Agro Planning. Disponível em: <Empresários cobram medidas efetivas de combate ao desmatamento ilegal - Diário Agrícola | AgroPlanning>. Acesso em 20 jun. 2021.

BRASIL. Declaração Final da Conferência das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20). **O Futuro Que Queremos**, 2012. Acesso em: <<https://riomais20sc.ufsc.br/files/2012/07/CNUDS-vers%C3%A3o-portugu%C3%AAs-COMIT%C3%8A-Pronto1.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

DA CRUZ, Gilson Araújo. Novo Código Florestal, anistia sobre as áreas de preservação permanente (APP) e a posição do STF, Supremo Tribunal Federal, sobre a anistia prevista no Código Florestal. **Jus.com.br**. 2019. Disponível em: <Novo Código Florestal, anistia sobre as áreas de preservação permanente (APP) e a posição do STF, Supremo Tribunal Federal, sobre a anistia prevista no Código Florestal. - Jus.com.br | Jus Navigandi>. Acesso em: 26 de maio de 2021.

GIUSTI, Dominik. Desmatamento na Amazônia chega a 196 km² em janeiro de 2021, aponta Imazon. **Imazon**. 2021. Disponível em: <Desmatamento na Amazônia chega a 196 km² em janeiro de 2021, aponta Imazon - Imazon>. Acesso em: 24 de maio de 2021.

LEGNAIOLI, Stella. Desmatamento da Amazônia: causas e como combatê-lo. **Ecycle**. Disponível em: <Desmatamento da Amazônia: causas e como combatê-lo (ecycle.com.br)>. Acesso em: 26 de maio de 2021.

MAGALHÃES, Lana. Amazônia: características do bioma. **Toda Matéria**. Disponível em: <Amazônia: características do bioma - Toda Matéria (todamateria.com.br)>. Acesso em: 25 de maio de 2021.

MURÇA, Giovana. Conheça as principais conferências ambientais do mundo. **Quero Bolsa**. 2020. Disponível em: <Conheça as principais conferências ambientais do mundo | Revista Quero (querobolsa.com.br)>. Acesso em: 24 de maio de 2021.

Lei 9.985 de junho de 2000, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. **Planalto**, 2000. Disponível em: <L9985 (planalto.gov.br)>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

REUTERS. Bolsonaro corta gastos com meio ambiente um dia após promessa em Cúpula do Clima. **CNN Brasil**. 2021. Disponível em: <Bolsonaro corta gastos com meio ambiente um dia após promessa em Cúpula do Clima (cnnbrasil.com.br)>. Acesso

em: 26 de maio de 2021.

SILVA, Daniel Leves. Exploração do pau-brasil. **Mundo Educação**. Disponível em: < Exploração do pau-brasil: contexto, feitorias, impactos - Mundo Educação (uol.com.br) >. Acesso em: 25 de maio de 2021.

SUDRÉ, Lu. Brasil chega à Cúpula do Clima sob cobrança e descrédito dos líderes mundiais. **Brasil de Fato**. 2021. Disponível em: <Brasil chega à Cúpula do Clima sob cobrança e descrédito dos | Geral (brasildefato.com.br)>. Acesso em: 26 de maio de 2021.

LITIGÂNCIA CLIMÁTICA NO BRASIL EM CONTEXTO DE RETROCESSOS: APORTES INICIAIS SOBRE OS CASOS DO FUNDO CLIMA E DO FUNDO AMAZÔNIA

Gabriel Antonio Silveira Mantelli¹

Ana Luísa Sousa Santos²

Bruno Lopes Ninomiya³

INTRODUÇÃO

O artigo traz luz ao fenômeno da litigância climática no Brasil, levando em consideração o contexto de desmantelamento dos órgãos ambientais federais com a gestão de Jair Bolsonaro (2020-atualmente). O artigo, de um lado, apresenta insumos que indicam como órgãos ambientais centrais ao funcionamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) têm sofrido processos de sucateamento, desestruturação e cerceamento da participação da sociedade civil, implicando em violação às normas fundamentais de meio ambiente e direitos humanos de forma ampla. E, de outro lado, o artigo aponta os primeiros andamentos das ações constitucionais em tela (ADPF 708 e ADO 59) e de outras ações relevantes, demonstrando a importância da litigância estratégica climática para combater tais retrocessos institucionais adicionando, de forma explícita, o elemento climático.

Em outras palavras, há um notável desamparo do governo federal em relação aos órgãos ambientais, na medida em que os recursos públicos que eram destinados ao investimento de políticas públicas para a preservação ambiental no Brasil foram sendo deixados de lado. Proteger e preservar os bens socioambientais de uma nação, seja através de políticas públicas ou de ações concretas, são premissas básicas de um Estado Constitucional de Direito (Ecológico).

Nesta mirada, exsurge a importância da discussão e promoção dessas ações constitucionais. Fomentar subsídios que tragam à tona o desinteresse governamental para com as pautas socioambientais é uma potente ferramenta para mobilizações contra o extrativismo e o não cumprimento de metas e compromissos climáticos. Destarte, tais ações representam um potencial elemento de inovação e resistência nos sistemas de justiça brasileiros e devem ser cada vez mais utilizados pelas organizações da sociedade civil e da academia.

1 Doutorando em Filosofia e Teoria Geral do Direito na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Professor de Direito na Universidade São Judas Tadeu (USJT), onde coordena o Núcleo de Direito e Descolonização (USJT/CNPq), e na Escola Superior de Engenharia e Gestão (ESEG - Faculdade do Grupo ETAPA). Mestre em Direito e Desenvolvimento pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP), com período de pesquisa na Kent Law School. Bacharel em Direito pela USP. Advogado da Conectas Direitos Humanos e consultor em São Paulo. E-mail: gabrielmantelli@gmail.com

2 Graduanda em Direito pela Universidade São Judas Tadeu (USJT). Pesquisadora e coordenadora da Clínica de Direitos Humanos e Socioambientais (USJT). E-mail: analuisa.5s2002@gmail.com

3 Graduando em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Pesquisador do Núcleo de Direito e Descolonização (USJT/CNPq), do Laboratório de Sociologia do Direito (UPM), do Grupo de Pesquisa "O Sistema de Seguridade Social" (UPM/CNPq) e do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/UPM), com fomento do MackPesquisa. E-mail: blopesn@hotmail.com

A par disto, visar a litigância climática como estratégia de mudança de cenário é necessário para mobilizarmos a justiça e cobrar medidas de combate às mudanças climáticas por meio de marcos normativos e políticas públicas efetivas. A justiça climática traz para o Brasil o compromisso de efetivarmos, tanto a defesa de povos, quanto a proteção ambiental, ao passo que reiteramos a proibição do retrocesso, preceito fundamental presente em nossa Constituição Federal. Para produção deste artigo, realizou-se uma pesquisa bibliográfica e jurisprudencial a fim de traçar paralelos críticos e analíticos da literatura com ações que envolvam a litigância climática.

1 LITIGÂNCIA CLIMÁTICA E SEUS DESDOBRAMENTOS

A emergente crise climática e socioambiental é uma realidade enfrentada no momento presente, se estendendo e abalando todo o território nacional – especialmente os povos originários em situação de isolamento, que desfrutam da terra e são afetados diretamente por essas alterações (FRESQUE; BAXTER; ARMITAGE, 2012; MANTELLI; CASTILHO; GARCIA, 2017; FISHER; NASRIN, 2021; MANTELLI; MASCARRO, 2021; NINOMIYA *et al.*, 2021). Diante das consequências advindas da negligência em relação ao meio ambiente e a sua preservação, a crise se torna não apenas ambiental, mas também uma questão de direitos humanos e deve servir de pauta para mobilizações necessárias, como a luta antirracista (ALIER, 2007; FERNANDES, 2014; SOUZA, 2015; MOREIRA, 2017; NEIVA; MANTELLI, 2020). Em face dessas transformações, a sociedade civil deve assumir a responsabilidade de zelar pelo meio ambiente e mobilizar – além de uns aos outros, através da conscientização social – os sistemas de justiça, que, por sua vez, podem tomar medidas verdadeiramente eficazes em prol da proteção da natureza (WEDY, 2016; NACHMANY *et al.*, 2017).

A litigância climática é um mecanismo de cobrança potente para o combate da crise socioambiental, uma vez que viabiliza a mobilização das instâncias institucionais, pressionando e acionando o judiciário para agir contra ações que impactem negativamente no meio ambiente (PEEL; OSOFSKY, 2018). De modo geral, o litígio climático pode ser entendido como uma via judicial de cobrança aos órgãos responsáveis e de instâncias administrativas para que estes tomem medidas cabíveis relacionadas às questões de impacto e lesão ambiental (FRESQUE; BAXTER; ARMITAGE, 2012; HALLEGATTE *et al.*, 2016).

A crescente demanda por ações judiciais com viés mitigante desempenham importantes funções, em níveis nacionais e internacionais, como bem tangenciado por Cunha e Rei (2018, p. 321-2):

Em vários países ao redor do mundo, aumenta o número de ações judiciais e administrativas

envolvendo questões direta e indiretamente relacionadas com a mitigação e a adaptação às mudanças climáticas. Mais do que visarem ao atendimento de direitos específicos feridos, tais iniciativas revestem-se de um viés estratégico, na medida em que forçam o Poder Judiciário e as instâncias administrativas dos países a aplicarem o arcabouço legal *in concreto*, mobilizam a opinião pública e a mídia e pressionam os governos e as empresas em torno da governa climática.

No cenário mundial, já foram relatados cerca de 1500 casos de litígio climático – muitos deles resultantes da ratificação do Acordo de Paris – (GRANTHAM RESEARCH INSTITUTE ON CLIMATE CHANGE AND THE ENVIRONMENT, 2018), se tratando de diferentes vertentes, como a redução das emissões de gases de efeito estufa, a redução da vulnerabilidade, a reparação de danos e a avaliação e gestão dos riscos climáticos; podendo ser classificados, respectivamente, como litígios de mitigação, adaptação, perdas e danos e de risco (CONECTAS DIREITOS HUMANOS, 2019). Todas as possibilidades anteriores se aplicam ao cenário de mudanças climáticas e desmatamento apresentados no presente artigo e devem ser usufruídas em benefício das medidas a serem tomadas em resposta, para que estas venham de forma precisa e eficiente (ESTRIN, 2016; KRAKOFF, 2019; O'DONNELL, 2020).

No contexto brasileiro, o litígio climático vem ganhando mais relevância nos últimos anos, numa tentativa de atrair a atenção do Poder Judiciário e da população para questões de suma importância ambiental e social (FONSECA; RODRIGUES, 2015; WILENSKY, 2015; CONECTAS DIREITOS HUMANOS, 2019). O Brasil se insere em um fenômeno mundial. A intensificação de ações climáticas no Sul Global é particularmente festejada. Significativas são as palavras de Rodríguez-Garavito (2020, p. 40, tradução nossa) ao frisar que:

Meu argumento é que essa rota do Sul para os litígios climáticos não é acidental, ou o resultado da ausência de legislação especializada em mudanças climáticas que os litigantes teriam usado para enquadrar seus casos. Em vez disso, é um caminho cujas trilhas foram firmemente traçadas nas últimas três décadas por meio da prática de direito de interesse público, pesquisa e ativismo judicial em relação aos direitos constitucionais em geral e aos direitos socioeconômicos (SERs) em particular.⁴

Afinadas a essa ótica, Peel e Lin (2019, p. 725, tradução nossa) enfatizam que:

[...] existe um “registro do Sul Global” relativamente rico de casos climáticos que inclui treze casos adicionais além dos registrados atualmente em bancos de dados amplamente usados. Além disso, esses casos - da Ásia, África e América Latina - têm características que os distinguem dos casos climáticos no Norte Global e sugerem novas dimensões a serem exploradas em nossa compreensão dos litígios climáticos transnacionais e sua contribuição para a governança

⁴ No original, em inglês: “My argument is that this Southern route to climate litigation is not serendipitous, or the result of the absence of specialized climate change legislation that litigants would otherwise have used in framing their cases. Instead, it is a route whose tracks were firmly laid over the last three decades through public interest law practice, research, and judicial activism regarding constitutional rights in general and socioeconomic rights (SERs) in particular” (RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2020, p. 40).

climática global. Essas características incluem: questões de mudança climática geralmente na periferia dos casos, e não em seu centro; uma tendência mais forte de empregar argumentos constitucionais e de direitos humanos do que vimos até agora nos casos climáticos do Norte Global; uma preferência pela implementação e aplicação de políticas e leis existentes em vez de usar litígios como uma ferramenta para forçar mudanças regulatórias; e escolhas estratégicas feitas pelos petionários em muitos casos para seguir uma rota mais indireta ou “furtiva” em litígios que colocam o foco em questões menos politicamente carregadas ou mais políticas relevantes, ao invés de mudanças climáticas per se para avançar as metas ambientais que também beneficiam as mudanças climáticas mitigação. Também está claro que a jurisprudência climática do Sul Global está passando por um período de crescimento que pode ver essas tendências evoluírem com o tempo.⁵

Em relação à influência internacional no Brasil quanto o aumento de ações e manifestações pelo litígio climático, Contipelli (2020, p. 630) complementa:

Logicamente, a multiplicação de litígios climáticos pode ser passível de críticas, considerando a possibilidade de seu “efeito boomerang”, é dizer, a reticência de determinados Estados-nação em assumir compromissos internacionais, especialmente, para estabelecer suas metas de mitigação, considerando a potencial exposição a esse modelo de demanda. Entretanto, é necessário compreender que a teoria do constitucionalismo climático global assume a condição de instrumento de proteção contra essas respostas dadas pelo sistema em vigor no mundo globalizado, caracterizado pela convergência de políticas e estruturas econômicas impostas por grandes corporações internacionais e pelos mercados financeiros.

Ao ganhar espaço no cenário brasileiro, a ação de litigância climática é utilizada com maior frequência numa tentativa de mobilização dos sistemas de justiça, provocando o Poder Judiciário a cobrar, auxiliar o Poder Legislativo na elaboração e revisão de marcos normativos climáticos e o Poder Executivo na execução de medidas de combate às mudanças climáticas (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS, 2019). Apesar da citada pressão popular, o movimento contra o extrativismo e o não cumprimento de metas e compromissos climáticos raramente atinge patamares superiores no Poder Judiciário. Todavia, Lameira (2017, p. 202) escreve que “diversas formas de litigância podem ser usadas para alcançar esse objetivo, sem que haja ilegítima interferência do Poder Judiciário nas competências dos demais poderes”.

O papel do Judiciário encontra respaldo jurídico na lesão dos direitos fundamentais e coletivos, responsabilidade atribuída ao Estado e prevista no art. 225 da Constituição Federal. No tocante ao alcance jurídico desse artigo, expõe-se o entendimento do Supremo

⁵ No original, em inglês: “there is a relatively rich “Global South docket” of climate cases that includes an additional thirteen cases beyond those currently recorded in widely used databases. Moreover, these cases—from Asia, Africa, and Latin America—have characteristics that distinguish them from climate cases in the Global North and suggest new dimensions to explore in our understanding of transnational climate litigation and its contribution to global climate governance. These characteristics include: climate change issues often at the periphery of cases rather than at their center; a stronger trend of employing constitutional and human rights arguments than we have seen to date in the Global North climate cases; a preference for implementation and enforcement of existing policies and laws rather than using litigation as a tool to force regulatory change; and strategic choices made by petitioners in many cases to pursue a more indirect or “stealthy” route in litigation that puts the focus on less politically charged or more policy salient issues rather than on climate change per se to advance environmental goals that also benefit climate change mitigation. It is also clear that Global South climate jurisprudence is experiencing a period of growth that may see these trends evolve over time” (PEEL; LIN, 2019, p. 725).

Tribunal Federal:

[...] é dever do Poder Público e da sociedade a defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Assim, pode o Poder Judiciário, em situações excepcionais, determinar que a administração pública adote medidas assecuratórias desse direito, reputado essencial pela Constituição Federal, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. (BRASIL, 2014, p. 3-4).

Isto posto, é também dever do Poder Judiciário implementar as normas legais a respeito das mudanças climáticas, uma contribuição que se inicia na utilização do aspecto técnico da questão climática e se estende às possibilidades jurídicas que o ordenamento brasileiro possui. Na análise de Lameira (2017, p. 201):

O Poder Judiciário pode, igualmente, incrementar a qualidade dos processos de tomada de decisão dos demais poderes, obrigando-os a considerarem as causas e efeitos das mudanças climáticas quando decidindo questões que possam contribuir para o aquecimento global. Nesse sentido, decisões judiciais podem estabelecer que Legislativo e Executivo não levem adiante determinadas ações sem levar em consideração como tais medidas podem contribuir para o aquecimento global ou como elas podem ser afetadas pelas variações climáticas. Assim agindo, as cortes não estarão usurpando as competências políticas dos demais poderes; ao contrário, estarão aumentando o debate público sobre as mudanças climáticas e aperfeiçoando procedimentos democráticos, facilitando uma discussão aberta entre governo, sociedade e setores produtivos.

A Lei dos Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998), a Lei da Política Nacional da Mudança do Clima (Lei 12.187/2009), o Código Florestal Brasileiro (Lei 12.651/2012) e o Acordo de Paris são algumas das ferramentas normativas instituídas e seguidas pelo direito brasileiro. A conscientização da sociedade civil acerca do conteúdo e, especialmente, do cumprimento dessa legislação é uma ferramenta imprescindível para a litigância climática; tendo conhecimento e usando de respaldo os elementos de proteção à natureza estabelecidos pelo próprio Estado, é possível construir um mecanismo de cobrança eficaz a favor da mobilização das instâncias institucionais (LAZARUS, 2009; SPITZER; BURTSCHER, 2017; PEEL; OSOFSKY, 2018; O'DONNELL, 2020).

A litigância climática no Brasil acontece, majoritariamente, na forma de ações contra iniciativas legislativas e na deficitária atuação de órgãos ambientais e/ou instrumentos da política climática (CUNHA; REI, 2018). O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) são as principais organizações responsáveis pela preservação do meio ambiente e a vida que nele reside, assumindo, por conseguinte, a responsabilidade de controle e combate às ações de degradação ambiental. Não diferente do citado previamente, a prevalência desses órgãos também necessita do apoio e cobrança da população para com os gestores

governamentais, que, por sua vez, continuam a negligenciar esses mecanismos de proteção socioambiental.

É possível observar as diferentes abordagens e objetivos específicos de cada caso. Esse fator se dá à possibilidade de diversos ramos e aplicações do litígio dentro do Judiciário, ao iniciar a abertura de uma ação. Essa ação climática pode ser estrutural (visando um impacto amplo e geral em torno de uma questão) ou pontual (focado em um caso específico e individual), assim como a abordagem das normas climáticas pode ser direta (tendo a problemática das mudanças climáticas e degradação ambiental como foco discursivo da ação) ou indireta (onde as questões de clima, desmatamento e entre outras não são um ponto abordado de forma tão incisiva) (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS, 2019).

A partir da união desses setores, as possibilidades e desafios da elaboração de uma ação de litigância climáticas são diversos, com a combinação de cada fator resultando em um objetivo, resposta e jornada judicial diferente (KRAKOFF, 2019). Sendo as ações pontuais, em sua maioria, provedoras de vantagens para o movimento de litígio climático; mesmo que com uma resposta negativa, aquele escopo pode ser utilizado como experiência de litigância ou até mesmo reutilizado de maneira adaptada, devido à sua construção focal (LAZARUS, 2009; NACHMANY *et al.*, 2017; ROBINSON, 2018).

Sendo realizada por meio de uma Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985), Ação Popular (Lei 4.717/1965) – ação que viabiliza a cobrança por parte dos integrantes da sociedade civil – ou outro tipo de ação judicial viável na litigância climática, essa mobilização pelas vias jurídicas traz luz à litigância climática e evidencia o interesse pela proteção ambiental e pelo funcionamento dos meios de mitigação e defesa ao meio ambiente, impedindo os vigentes retrocessos.

2 RETROCESSOS SOCIOAMBIENTAIS: MIRADAS CONSTITUCIONAIS E DE DIREITOS HUMANOS

O princípio constitucional da vedação ao retrocesso diz respeito à não regressão de direitos fundamentais básicos já positivados na Constituição (CANOTILHO, 2007; SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2020; MENDES; BRANCO, 2020). Ou seja, os direitos subjetivos, adquiridos através da história brasileira, não podem ser suprimidos pelo Estado, em especial os direitos sociais e humanos. Assim, se tais direitos são estáveis, o legislador infraconstitucional não pode reprimir tais direitos. Canotilho (2007, p. 432) é enfático ao dizer que:

A ideia aqui expressa também tem sido designada como proibição de contra-revolução social ou da evolução reaccionária. Com isto quer dizer-se que os direitos sociais e económicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez alcançados ou conquistados, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito

subjectivo. Desta forma, e independentemente do problema fático da irreversibilidade das conquistas sociais (existem crises, situações económicas difíceis, recessões económicas), o princípio em análise justifica, pelo menos, a subtração à livre e oportunística disposição do legislador, da diminuição de direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural (cfr. *infra*, Parte IV, Padrão II). [...] De qualquer modo, mesmo que se afirme sem reservas a liberdade de conformação do legislador nas leis sociais, as eventuais modificações destas leis devem observar inquebrantavelmente os princípios do Estado de direito vinculativos da atividade legislativa.

É um dever de proteção constitucional velar pela evolução, e não retroatividade de direitos. Portanto, quando vemos conversas legislativas preliminares que tenham como objetivo reprimir um direito garantido, é dever opor-se contra uma involução no processo constitucional (CANOTILHO, 2007; SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2020; MENDES; BRANCO, 2020). Tratando-se dos princípios de não regressão ambiental, Prieur (2012, p. 55, tradução nossa) é enfático ao sublinhar que:

A não regressão não proíbe a revogação ou alteração de textos existentes. Não se trata de “congelar” a legislação ambiental. Ao contrário, com os avanços científicos que resultarão da implementação do princípio da precaução, ou ele será fortalecido para fazer frente a novas ameaças à saúde e à natureza, ou será amenizado se for demonstrada uma fonte de poluição que requer proteção e que seja inócuo. O principal é que a nova regra continue contribuindo para a proteção do meio ambiente e da saúde, sem agravar a poluição ou a perda da biodiversidade. Portanto, para avaliar se uma nova regra ou alterações em uma antiga são retrógradas, deve haver um capítulo especial no estudo de impacto do anteprojeto de lei ou decreto que demonstre a não regressão com base em indicadores relevantes do estado de meio ambiente, incluindo indicadores legais.⁶

Recentemente, no âmbito do direito ambiental brasileiro, percebeu-se que fundos de investimento em órgãos ambientais e em projetos de combate às mudanças climáticas foram deixados de lado (NUNES, 2020). Há um notável desamparo do governo federal em relação aos órgãos ambientais, na medida em que os recursos públicos que eram destinados ao investimento de políticas públicas para a preservação ambiental no Brasil foram sendo deixados de lado (FONSECA; RODRIGUES, 2015; CUNHA; REI, 2018). Proteger e preservar os bens socioambientais de uma nação, seja através de políticas públicas ou de ações concretas, são premissas básicas de um Estado Constitucional de Direito Ecológico (HACHEZ; 2007; PRIEUR, 2012, 2018). Todavia, dados e relatórios indicam que órgãos ambientais centrais ao regulamentação e vigilância, como

⁶ No original, em inglês: “Non-regression does not prohibit repealing or amending existing texts. There is no question of ‘freezing’ environmental law. On the contrary, with the scientific progress that will result from the implementation of the precautionary principle, either it will be strengthened to deal with new threats to health and nature, or it will be eased if a source of pollution that required protection is demonstrated to be innocuous. The main thing is that the new rule continues to contribute to environmental and health protection, and does not worsen pollution or loss of biodiversity. In order, therefore, to assess whether a new rule or changes to an old one are retrogressive, there must be a special chapter in the impact study of the draft bill or decree demonstrating non-regression on the basis of relevant indicators of the state of the environment, including legal indicators” (PRIEUR, 2012, p. 55).

o SISNAMA, IBAMA, ICMBio e o CONAMA, têm sofrido processos de sucateamento e desestruturação, assim como um cerceamento na participação da sociedade civil, implicando em violação às normas fundamentais de meio ambiente e direitos humanos de forma ampla (CANUTO, 2021).

Podemos citar, como exemplo de retrocesso, o Projeto de Lei 3.729/2004, que após longas discussões foi aprovado no dia 13 de maio de 2021 pelo plenário da Câmara dos Deputados. O chamado PL do Licenciamento Ambiental se refere à regulação, como o próprio nome sugere, do licenciamento ambiental. No regramento vigente, os órgãos ambientais, estaduais ou federais – como o IBAMA, FUNAI, ICMBio, por exemplo –, são os responsáveis por emitir essa autorização aos empreendedores de grandes projetos com potenciais de alterar a fauna e flora de modo significativo. O PL 3.729/2004, de relatoria do deputado Neri Geller (PP-MT), tem como principal intenção provocar mudanças nessa lei geral de licenciamento ambiental (regulamentado pelo inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal). Dentre seus retrógrados pontos, destacam-se a dispensa de licenciamento para algumas atividades poluidoras e incisivas no meio ambiente, a flexibilização de exigências ambientais e ainda dá aos estados brasileiros a competência de legislar livremente sobre questões ambientais.

O projeto desvirtua totalmente o conceito de licenciamento ambiental, trazendo um retrocesso ambiental inquestionável (ISA, 2021). A fragilidade a que será submetido o ordenamento fará com que os estados possam criar licenças mais brandas (e até inexistentes), com requisitos e medidas de controle ineficazes de empreendimentos que pretendem alterar o ambiente. Órgãos como o IBAMA, FUNAI e ICMBio, que possuem *know-how* e expertise na área socioambiental – e que nessas últimas décadas vieram mostrando grandes resistências contra as formas de retrocessos ambientais do governo – poderão ser alijados do processo de participação, deliberação, controle. Esses órgãos terão suas competências e vozes limitadas e enfraquecidas, não podendo atuar de forma integral na defesa dos melhores interesses da natureza e da sociedade brasileira.

A falta de fiscalização e punição dará margem para questionáveis e nocivos empreendimentos que trazem diversos riscos socioambientais, como desastres ambientais. Aumenta, nesse contexto, a vulnerabilidade de povos indígenas, quilombolas e ribeirinhos que, não bastasse a falta de amparo político-social por parte do Estado brasileiro, estarão mais propensos a sofrerem, junto de suas terras, com as consequências ambientais adversas. O projeto pode, ainda, incentivar o desmatamento em série, dado o fato que a eliminação de restrições de desmatamento estimula a construção de novas obras de infraestrutura na Amazônia, como estradas e hidrelétricas.

É inegável que, com a eventual aprovação e sanção dessa lei, teremos um crescente número de tragédias ao redor do país. Dado que essa lei afetará não somente a sociedade,

como também a preservação da natureza brasileira, não há como mascarar esse retrocesso constitucional e ambiental. As organizações da sociedade civil, na contramão, estão atuando no caso para promover a indignação e resistência contra essa forma que afetará tanto o presente quanto o futuro do Brasil (ROBINSON, 2018).

Poder-se-ia, então, indagar que os retrocessos ambientais estão diretamente ligados à violações de direitos humanos (POSNER, 2006; LIMON, 2009; KNOX, 2016; COLLINS, 2020; CONTIPELLI, 2020; HUMPHREYS, 2020). Se, de um lado, vemos direitos básicos como a vida, a saúde, a alimentação e o saneamento sendo ameaçados, e de outro percebemos que há uma nítida desproporcionalidade em quem são os primeiros e mais afetados pelas consequências das mudanças climáticas, então clamante há violações internacionais (BYERS; FRANKS; GAGE, 2017; SPITZER; BURTSCHER, 2017). Krakoff (2019, p. 230-231, tradução nossa) aponta que:

[...] danos ambientais, assim como danos de todos os tipos, recaem mais duramente sobre os pobres. À medida que a mudança climática piora, os impactos sobre os pobres se tornarão cada vez mais desproporcionais. [...] se as tendências atuais continuarem, os impactos negativos da mudança climática serão suportados desproporcionalmente pelos pobres, por pessoas de cor e outros grupos, como povos indígenas, que foram sujeitos a discriminação histórica, e a desigualdade existente vai piorar ou se enraizar.⁷

Da mesma forma lembra Humphreys (2020, p. 69, tradução nossa), quando este enfatiza a vulnerabilidade socioambiental de uns em detrimento de outros:

É amplamente reconhecido que as mudanças climáticas antropogênicas terão efeitos nocivos em muitos seres humanos e, em particular, nos mais desfavorecidos. Especificamente, projeta-se que resulte em inundações, calor, estresse, insegurança alimentar, seca e maior exposição a doenças transmitidas pela água e por vetores⁸.

Destarte, o problema climático começa a ser interpretado pela comunidade internacional como um impasse internacional que, para uma mudança efetiva de cenário, necessita do apoio da sociedade em nível coletivo e global (MIDDLEMISS, 2011; BYERS; FRANKS; GAGE, 2017; HUMPHREYS, 2020). Contipelli (2020, p. 621) concorda com tal assertiva denotando:

[...] em um contexto no qual os efeitos transfronteiriços adversos das mudanças climáticas possuem suas origens em diferentes e complexos processos difundidos socialmente, a resposta

⁷ No original, em inglês: “[...] environmental harms, just like harms of all sorts, fall hardest on the poor. As climate change worsens, the impacts on the poor will become increasingly disproportionate. [...] if current trends continue, negative impacts from climate change will be borne disproportionately by the poor, by people of color, and other groups, such as indigenous peoples, who have been subject to historic discrimination, and existing inequality will worsen or become entrenched” (KRAKOFF, 2019, p. 230-1).

⁸ No original, em inglês: “It is widely recognized that anthropogenic climate change will have harmful effects on many human beings and, in particular, on the most disadvantaged. Specifically, it is projected to result in flooding, heat, stress, food insecurity, drought and increased exposure to water-borne and vector-borne diseases” (HUMPHREYS, 2010, p. 69).

a ser dada a partir da proteção de direitos humanos não pode ser pautada em reivindicações individuais, senão em termos globais, tomando em consideração toda a complexidade da crise climática e seus efeitos na preservação das funções essenciais de suporte à vida em nosso planeta como preocupação comum da humanidade.

A tangibilidade do risco à vida de populações vulnerabilizadas alcança uma escala planetária quando a subsistência de grandes povos é fortemente ameaçada pelas mudanças climáticas, afetando o direito à alimentação e, posteriormente, diversos outros (POSNER, 2006). Nesse ponto, razão assiste a Hallegatte *et al.* (2016, p. 1, tradução nossa), ao sublinharem que:

As mudanças climáticas ameaçam o objetivo de erradicar a pobreza de forma sustentável. Pessoas e países pobres estão expostos e vulneráveis a todos os tipos de choques relacionados ao clima - desastres naturais que destroem bens e meios de subsistência; doenças transmitidas pela água e pragas que se tornam mais prevalentes durante ondas de calor, inundações ou secas; quebra de safra devido à redução das chuvas; e picos nos preços dos alimentos que seguem eventos climáticos extremos. Choques relacionados ao clima também afetam aqueles que não são pobres, mas permanecem vulneráveis e podem arrastá-los para a pobreza - por exemplo, quando uma enchente destrói uma microempresa, uma seca dizima um rebanho ou água contaminada deixa uma criança doente. Esses eventos podem apagar décadas de trabalho árduo e acúmulo de ativos e deixar as pessoas com consequências irreversíveis para a saúde.⁹

Verifica-se em virtude dessa confluência que os retrocessos constitucionais que tangem na regressão de direitos socioambientais, ainda mais graves pela violação dos direitos humanos. De forma concisa, Prieur (2012, p. 53, tradução nossa) entende que:

Em uma época em que o direito ambiental está consagrado em várias constituições como um novo direito humano, ele está paradoxalmente ameaçado em sua substância. Isso poderia levar a uma reviravolta e uma regressão real que seria prejudicial para o futuro da humanidade e uma ameaça à justiça ambiental intergeracional.¹⁰

3 PROPOSTAS DE ESTUDOS DE CASO DAS PRINCIPAIS AÇÕES

Primeiramente podemos citar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708 (ADPF 708), ação que tramita perante o Supremo Tribunal Federal (STF), a qual foi protocolada pelos partidos de oposição do governo e que procura debater o controle das ações e omissões governamentais quanto ao uso do Fundo Nacional sobre

⁹ No original, em inglês: "Climate change threatens the objective of sustainably eradicating poverty. Poor people and poor countries are exposed and vulnerable to all types of climate-related shocks— natural disasters that destroy assets and livelihoods; waterborne diseases and pests that become more prevalent during heat waves, floods, or droughts; crop failure from reduced rainfall; and spikes in food prices that follow extreme weather events. Climate-related shocks also affect those who are not poor but remain vulnerable and can drag them into poverty—for example, when a flood destroys a microenterprise, a drought decimates a herd, or contaminated water makes a child sick. Such events can erase decades of hard work and asset accumulation and leave people with irreversible health consequences" (HALLEGATTE *et al.*, 2016, p. 1).

¹⁰ No original, em inglês: "At a time when environmental law is enshrined in numerous constitutions as a new human right, it is paradoxically threatened in its substance. This could lead to a U-turn and a real regression that would be detrimental to the future of humankind and a threat to intergenerational environmental fairness" (PRIEUR, 2012, p. 53).

Mudança do Clima, ou também chamado de Fundo Clima. Ocorre que a legislação climática brasileira criou um fundo para apoiar projetos de enfrentamento às mudanças climáticas e a União deixou o fundo em “estado morto”. Desse modo, a ação prevê uma correta alocação desses recursos para investir em políticas públicas destinadas à preservação ambiental no Brasil.

Já a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 59 (ADO 59), que, assim como o exemplo supra, também foi movida pelos partidos políticos de oposição do governo perante o STF. Essa ação tem por objetivo expor atos omissivos e comissivos por parte da União ao gerenciar o Fundo Amazônia, ao qual advém da legislação ambiental e visa apoiar projetos de conservação da Amazônia. A rigor, os requerentes denunciam os seguintes atos comissivos: (i) a redução dos orçamentos e dotações relacionadas ao controle do desmatamento e ao fomento de formas sustentáveis de produção; (ii) o licenciamento de obras de infraestrutura, sem adequada avaliação de impacto; (iii) a desestruturação dos órgãos ambientais federais; (iv) o esvaziamento das atribuições do Ministério do Meio Ambiente; (v) a nomeação para cargos importantes de pessoas sem afinidade com a área ambiental; (vi) orientação pública para cessação da demarcação de Terras Indígenas; além de (vii) cortes orçamentários na política ambiental ainda maiores do que os que vinham ocorrendo no passado.

Indo para a ótica da sociedade civil, temos a ADPF 760, que partiu de organizações ambientalistas e de direitos humanos com o protocolo oficial de partidos políticos da oposição. Tal ação tem como cunho a retomada do PPCDAm, um importante plano de combate ao desmatamento das florestas. Esse plano foi criado em 2004 e parou de ser utilizado a partir de 2018, quando o governo federal deixou de aplicá-lo de forma rigorosa e estimulou o desmatamento e queimadas de florestas. Conforme reportagem do Greenpeace (uma das organizações responsáveis pelo processo), “ao deixar de executar o PPCDAm, o governo atinge diretamente os direitos do povo brasileiro e vai na contra-mão do cumprimento dos compromissos de reduzir as emissões de gases de efeito estufa para conter a crise do clima” (GREENPEACE, 2020, p. 1). A ação reivindica, além da retomada das metas, uma redução no desmatamento da Amazônia a um patamar de 3.925 km² e a conservação das florestas presentes em terras indígenas.

Outra interessante ação de litigância climática originou-se em São Paulo e é mobilizada pelo Movimento Famílias pelo Clima. Trata-se de um grupo de pais e filhos que pedem explicações do projeto IncentivAuto, sancionado pelo governador paulista João Dória. Esse programa objetiva financiar, com o dinheiro público, as indústrias automobilísticas na cidade e incentivar a permanência e o crescimento das montadoras. O grupo alega que essa proposta aumentaria a poluição atmosférica e financiaria o aquecimento global com o dinheiro da população (CANDIDO, 2020). No mais, afirmam que esse decreto

afronta tanto pactos estaduais que tratam sobre a redução da poluição, quanto o direito de preservação do meio ambiente às futuras gerações, previsto na Constituição Federal.

Por fim, é oportuno falarmos sobre pedidos de emergência climática, que podem se tornar cada vez mais frequentes. A utilização desse mecanismo institucional tem como maior finalidade reduzir drasticamente as emissões de carbono, assim como aumentar a conscientização sobre as mudanças climáticas e tentar convencer os governos de que as mudanças podem ser feitas. Na Europa – com um enfoque especial na Inglaterra –, diversas cidades dos países declararam o estado de emergência climática após pressões populares (BBC, 2019). Apesar dessas declarações não possuírem necessariamente uma consequência legal e impositiva, elas servem como uma forma de ressaltar a urgência da situação climática e clamar por mudanças. As vozes desses movimentos ecoaram até o Brasil, pelo fato de que há algumas movimentações quanto pedidos de emergência climática circulando pelo país. O deputado Alessandro Molon, do PSB, apresentou um Projeto de Lei (3961/20) que insere o Brasil no estado de emergência climática enquanto não haja ações que diminuam o impacto das mudanças climáticas ocasionadas pelos seres humanos. Além disso, no ano passado, na cidade de Uberlândia, um grupo de 14 cidadãos protocolou uma representação judicial que exige ações por parte do governo para minimizar efeitos climáticos e permear um equilíbrio ecológico (BORGES, 2020). Dentre seus pedidos estão a implementação de políticas públicas municipais de proteção ambiental e de medidas preventivas contra as mudanças climáticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vivemos em uma época de imensas e constantes transformações no meio ambiente. Essas graves mudanças na natureza – ocasionadas pelos seres humanos – acabam por provocar severas alterações climáticas no planeta. A crise climática é um dos maiores desafios do agora. É também uma questão de direitos humanos e deve servir de pauta para mobilizações necessárias como a luta antirracista e contra as desigualdades sociais. Mobilizar as instâncias institucionais tem representado um dos aspectos prioritários na agenda da mobilização climática. Ainda assim, a pressão popular contra o extrativismo e o não cumprimento de metas e compromissos climáticos raramente atinge patamares superiores no Poder Judiciário.

Recentemente, tem sido cada vez mais frequente a estratégia da litigância climática como uma ferramenta para alterarmos esse cenário. A ação climática, aqui entendida em termos de mobilização dos sistemas de justiça, funciona como uma maneira de provocar o Poder Judiciário a cobrar, auxiliar o Poder Executivo na execução de medidas de combate às mudanças climáticas e o Poder Legislativo na elaboração e revisão de marcos normativos

climáticos. A litigância climática serve como um mecanismo de cobrança potente para pressionar e acionar o judiciário para agir contra ações que impactem negativamente na natureza, causando mudanças climáticas.

Diversas experiências de sucesso mundo afora têm chamado a atenção da militância climática, das organizações da sociedade civil e também da academia. Casos como o holandês, protagonizado pela ONG Urgenda, assim como o colombiano, na esteira dos movimentos de juventude, são exemplos disso. Por aqui, o fomento desse mecanismo também tem subsidiado algumas importantes ações.

Constata-se que, enquanto as mudanças climáticas não forem vistas sob a ótica dos direitos humanos, os impactos e ameaças à vida se tornaram cada vez mais crescentes. Todavia, é preciso reconhecer que tanto Estados, sociedades, como organismos internacionais têm gradativamente avançado para reconhecer o vínculo entre as mudanças climáticas e os direitos humanos. Porém, da mesma forma, enquanto órgãos ambientais sofrem constantes processos de sucateamento, inobservância e desmantelamento, as mudanças climáticas tendem a aumentar, ocasionando nas diversas facetas de destruição ambiental e social.

REFERÊNCIAS

ALIER, Juan Martínez. **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. São Paulo: Contexto, 2007.

BBC. UK Parliament declares climate change emergency. **BBC UK**, London, 1 maio 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-48126677>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BORGES, Dhiego. Ministério Público cobra ações para minimizar efeitos climáticos em Uberlândia. **Diário de Uberlândia**, Uberlândia, 17 dez. 2020. Disponível em: <<https://diariodeuberlandia.com.br/noticia/27306/ministerio-publico-cobra-acoes-para-minimizar-efeitos-climaticos-em-uberlandia>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 658171 AgR / DF**. Ag. Reg. no Recurso Extraordinário. Relator Min. Dias Toffoli. Julgamento em 1 abr 2014. Primeira Turma. Publicação no DJe-079 em 28 abr 2014. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25061175/agreg-no-recurso-extraordinario-re-658171-df-stf/inteiro-teor-118287716>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

BYERS, Michael; FRANKS, Kelsey; GAGE, Andrew. The internationalization of climate damages litigation. **Wash. J. Envtl. L. & Pol'y**, v. 7, p. 264-285, 2017.

CANDIDO, Marcos. Famílias processam governo de SP por financiar aquecimento global. Uol, **São Paulo**, 29 set. 2020. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2020/09/29/criancas-processam-governo-de-sp-por-financiar-aquecimento-global.htm>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2007.

CANUTO, Luiz Cláudio. Delegado denuncia sucateamento de órgãos de proteção ambiental e falta de equipamentos. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 25 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/740121-delegado-denuncia-sucateamento-de-orgaos-de-protecao-ambiental-e-falta-de-equipamentos/>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

COLLINS, Lynda. Principle of non-regression. In: MORIN, Jean-Frédéric; ORSINI, Amandine. **Essential Concepts of Global Environmental Governance**. London: Routledge, 2020. p. 205-205.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Guia de Litigância Climática** (2019). Disponível em: <<https://www.conectas.org/publicacao/guia-de-litigancia-climatica/>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

CONTIPELLI, Ernani. Constitucionalismo global, direitos humanos e litigância climática. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 3, n. 60, p. 605-633, 2020.

CUNHA, Kamyla Borges da; REI, Fernando. Litigância como estratégia de fortalecimento da governança climática: reflexões para o contexto brasileiro. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 303-323, 2018.

ESTRIN, David. Limiting dangerous climate change: the critical role of citizen suits and domestic courts despite the Paris Agreement. **Waterloo: Centre for International Governance Innovation**, 2016.

FERNANDES, Elizabeth Alves. **Meio ambiente e direitos humanos: o deslocamento de pessoas por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas**. Curitiba: Juruá, 2014.

FISHER, Dana R.; NASRIN, Sohana. Climate activism and its effects. **Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change**, v. 12, n. 1, p. 1-11, 2021.

FONSECA, Alberto; RODRIGUES, Sander Elias. The attractive concept of simplicity in environmental impact assessment: Perceptions of outcomes in southeastern Brazil. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 67, p. 101-108, 2015.

FRESQUE; BAXTER, Jennifer A.; ARMITAGE, Derek. Place identity and climate change adaptation: a synthesis and framework for understanding. **Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change**, v. 3, n. 3, p. 251-266, 2012.

GRANTHAM RESEARCH INSTITUTE ON CLIMATE CHANGE AND THE ENVIRONMENT. **Policy brief - Global trends in climate change legislation and litigation: 2018 snapshot**. Disponível em: <<https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/global-trends-in-climate-change-legislation-and-litigation-2018-snapshot/>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

GREENPEACE. Ação judicial pela Amazônia e pelo Clima. **Greenpeace Brasil**, São Paulo, 11 nov. 2020. Disponível em: <<https://www.greenpeace.org/brasil/blog/>>.

acao-judicial-pela-amazonia-e-pelo-clima/>. Acesso em: 15 jul. 2021.

HACHEZ, Isabelle. Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative. **Revue Belge de Droit Constitutionnel**, n. 2, p. 69-83, 2007.

HALLEGATTE, Stephane *et al.* **Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty**. Washington: World Bank, 2016.

HUMPHREYS, Stephen. **Human rights and climate change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

ISA. Câmara aprova texto principal de projeto que praticamente acaba com licenciamento ambiental. **Instituto Socioambiental**, [S. l.], 13 maio 2021. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/camara-aprova-texto-principal-de-projeto-que-praticamente-acaba-com-licenciamento-ambiental>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

KNOX, John. Human rights principles and climate change. In: CARLARNE, Cinnamon, GRAY, Kevin R.; TARASOFSKY, Richard. **The Oxford Handbook of International Climate Change Law**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 213-235.

KRAKOFF, Sarah. Environmental Injustice and the Limits of Possibilities for Environmental Law. **Environmental Law**, v. 49, n. 1, p. 229-247, 2019.

LAMEIRA, Vinicius. Mudanças Climáticas: estratégias de litigância e o papel do judiciário no combate as causas e efeitos do aquecimento global no contexto brasileiro. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 64, p. 197-223, abr./jun. 2017.

LAZARUS, Richard J. Super wicked problems and climate change: Restraining the present to liberate the future. **Cornell L. Rev.**, v. 94, p. 1153-1233, 2009.

LIMON, Marc. Human rights and climate change: Constructing a case for political action. **Harv. Envtl. L. Rev.**, v. 33, p. 439-476, 2009.

MANTELLI, Gabriel Antonio Silveira; CASTILHO, André Ferreira de; GARCIA, Júlia Malheiros. Uma análise da justiça climática na perspectiva do socioambientalismo brasileiro. **Revista de Direitos Difusos**, São Paulo, v. 67, n. 1, p. 95-115, 2017.

MANTELLI, Gabriel Antonio Silveira; MASCARO, Laura Degaspere Monte. (Org.). **Direitos humanos em múltiplas miradas**. São Paulo: Escola Superior de Advocacia da OAB SP, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional** 15.ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MIDDLEMISS, Lucie. The effects of community-based action for sustainability on participants' lifestyles. **Local Environment**, v. 16, n. 3, p. 265-280, 2011.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. **Justiça Socioambiental e Direitos Humanos: Uma**

análise a partir dos Direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2017.

NACHMANY, Michal, *et al.*. **Global trends in climate change legislation and litigation**. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, 2017.

NEIVA, Julia Mello; MANTELLI, Gabriel Antonio Silveira. Proteger o clima é garantir os direitos humanos. *Jota*, [S. l.], 20 out. 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/proteger-clima-garantir-direitos-humanos-20102020>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

NINOMIYA, Bruno Lopes, *et al.* Indígenas Sob um Contexto Vulnerável de Segurança Social em Meio À Crise Sanitária. *Campo Jurídico*, v. 9, n. 1, p. 1-34, 2021.

NUNES, Mônica. R\$ 2,9 bilhões do Fundo Amazônia estão paralisados pelo governo, alerta Observatório do Clima ao Supremo Tribunal Federal. *Conexão Planeta*, [S. l.], 27 out. 2020. Disponível em: <<https://conexaoplaneta.com.br/blog/r-29-bilhoes-do-fundo-amazonia-estao-paralisados-pelo-governo-denuncia-observatorio-do-clima-ao-stf/>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

O'DONNELL, Tayanah. Climate Change Adaptation Litigation: A Pathway to Justice, but for Whom?. In: LUKASIEWICZ, Anna; BALDWIN, Claudia. **Natural Hazards and Disaster Justice**. Springer Nature Singapore, Singapore, 2020. p. 117-132.

PEEL, Jacqueline; LIN, Jolene. Transnational climate litigation: The contribution of the global south. *American Journal of International Law*, v. 113, n. 4, p. 679-726, 2019.

PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari M. A rights turn in climate change litigation?. *Transnational Environmental Law*, Cambridge, v. 7, n. 1, p. 37-67, 2018.

POSNER, Eric A. Climate Change and International Human Rights Litigation: A Critical Appraisal. *University of Pennsylvania Law Review*, v. 155, p. 1925-1945, 2006.

PRIEUR, Michel. Non-regression in environmental law. *SAPI EN. S. Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society*, n. 5.2, p. 52-56. 2012. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/sapiens/1405>>. Acesso em 12 jul. 2021.

PRIEUR, Michel. The principle of non-regression. In: PRIEUR, Michel. **Elgar Encyclopedia of Environmental Law**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2018. p. 251-259.

ROBINSON, Mary. **Climate justice: Hope, resilience, and the fight for a sustainable future**. New York: Bloomsbury Publishing, 2018.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Human Rights: The Global South's Route to Climate Litigation. *AJIL Unbound*, v. 114, p. 40-44. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, Educação, 2020.

SOUZA, Arivaldo Santos de. **Direito e racismo ambiental na diáspora africana: promoção da justiça ambiental através do direito**. Bahia: EDUFBA, 2015.

SPITZER, Martin; BURTSCHER, Bernhard. Liability for climate change: cases, challenges and concepts. **Journal of European Court Law**, v. 8, n. 2, p. 137-175, 2017.

WEDY, Gabriel. **Climate change and sustainable development in brazilian law**. New York: Columbia University, 2016. Disponível em: <https://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/climatechange/files/Publications/Collaborations-Visiting-Scholars/wedy_-_cc_sustainable_development_in_brazilian_law.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2021.

WILENSKY, Meredith. Climate change in the courts: an assessment of non-US climate litigation. **Duke Envtl. L. & Pol'y F.**, v. 26, p. 131, 2015.

LITIGÂNCIA CLIMÁTICA NO BRASIL: IEA VERSUS UNIÃO, ESTUDO DE CASO DA PRIMEIRA AÇÃO CLIMÁTICA PURA NO BRASIL

Luisa Lauermann Lazzaretti¹
Délton Winter de Carvalho²

INTRODUÇÃO

Apesar de a maioria das nações aprovarem leis ou medidas ou ainda incluírem em seu escopo constitucional dispositivos que tratam de forma direta ou indireta sobre o assunto das mudanças climáticas, há um certo desrespeito em cumprir essas metas, seja pelo imediatismo econômico, seja pela pressão do mercado de capital. No Brasil, esse cenário se repete. Mesmo com um arcabouço jurídico, tanto constitucional como normativo, avançado, observa-se que é pouco concretizado para garantir de modo eficaz o direito a um meio ambiente saudável (SETZER; CUNHA; FABBRI, 2019a).

Diante desse contexto, os diversos autores interessados nesse assunto recorrem ao sistema judiciário com a finalidade de fazer cumprir seus direitos fundamentais e as medidas adotadas pelos países – tanto em nível internacional, nacional, quanto subnacional – relacionadas às políticas do clima, utilizando como método a litigância climática. Esse mecanismo de ação tem sido muito importante para sensibilizar a sociedade civil, ademais um importante instrumento que poderá pressionar para que tanto as corporações privadas quanto os governos modifiquem seus comportamentos em relação às emissões dos gases de efeito estufa (GEE), a utilização de energia que emprega os combustíveis fósseis e os reflexos nas alterações climáticas (CARVALHO, 2019, p. 337, 338; SETZER; CUNHA; FABBRI, 2019a).

Para tanto, o método escolhido para esse trabalho será o dedutivo, ou seja, partirá do caso geral para o particular. Primeiro serão estudadas as mudanças climáticas e a litigância climática para posteriormente analisar o caso concreto que é objeto desse trabalho: o estudo de caso da primeira ação climática pura brasileira. Além disso, esse estudo será desenvolvido a partir da pesquisa bibliográfica descritiva, principalmente através de publicações encontradas sobre os assuntos mudanças climáticas e litigância climáticas em artigos científicos publicados nas principais bases de dados e relevantes livros de doutrina (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 27).

Assim, no primeiro capítulo será abordado um panorama sobre as alterações

¹ Mestranda em Direito pela Universidade do Vale dos Sinos (UNISINOS), RS, com Bolsa CAPES/PROEX. Graduada em Direito pela Universidade Feevale. Funcionária Pública Federal. E-mail: lulilazzaretti@gmail.com

² Graduado pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (1999). Mestre (2001) e Doutor (2006) em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Pós-Doutor em Direito Ambiental e Direito dos Desastres pela University of California, Berkeley, CA, USA (2013), sob a orientação de Daniel A. Farber. Atualmente é Professor Adjunto I no Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD da Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Membro da Associação Brasileira dos Professores de Direito Ambiental - APRODAB e do Instituto o Direito por um Planeta Verde. Membro do Conselho Editorial da Revista Brasileira de Direito Ambiental e da Revista Direito Ambiental e Sociedade. Líder do Grupo de Pesquisa Direito, Risco e Ecocomplexidade. E-mail: delton@delttoncarvalho.com.br.

climáticas e suas repercussões, descrevendo a conexão entre a emissão de gases do efeito estufa gerados na atividade humana, o aquecimento global em ascensão, decorrente das alterações do clima e suas consequências ao meio ambiente e à vida humana. No segundo momento, serão analisados alguns aspectos relacionados com as ações climáticas como a repercussão, principalmente como uma forma de governança para a elaboração de um Direito das Mudanças Climáticas e uma Política Ambiental do Clima. Após, partir-se-á para a análise do caso concreto, o estudo de caso da primeira ação climática pura no Brasil (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 60–69).

1 ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E SUAS REPERCUSSÕES

O *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), já previa em seu relatório em 2007 um crescimento dos impactos de eventos decorrentes das alterações climáticas. Segundo esse relatório, é muito provável que serão cada vez mais sucessivos os eventos como ondas de calores, calores extremos e precipitações intensas, inclusive com variações em sua frequência ou força. Consequentemente, é bem possível que os dias e as noites serão menos frios, bem como as geadas serão menos constantes em grande parte das regiões do globo. Entretanto, espera-se que dias e noites mais quentes serão sucessivos, bem como estima-se um aumento extremo nos níveis dos oceanos em vários locais do globo (IPCC, 2007, p. 30, 46).

Esses dados foram corroborados no relatório IPCC de 2015. Atualmente os GEE refletem níveis maiores do que outros períodos. Esse cenário, reflete a expansão econômica e populacional, a qual tem relação com a elevação da concentração desses gases (dióxido de carbono, metano, óxido nitroso) na atmosfera sem precedentes nos últimos 800.000 anos, principalmente após a era pré-industrial, em que os níveis de emissão têm se expandido vertiginosamente, sendo uma causa extremamente provável do aquecimento. Essas alterações no clima têm sido observadas desde 1950 e evidenciam que afetam de modo mais significativo os sistemas naturais em diversas localidades. A título de exemplo, o derretimento do gelo e da neve modificam o sistema hidrológico. Também, verificou-se que várias espécies terrestres, aquáticas (tanto de água doce, quanto salgadas) modificaram seus intervalos geográficos, as atividades sazonais, padrões de migração, quantidade da espécie, etc (IPCC, 2015, p. 2–6).

Do mesmo modo, haverá impactos negativos em vários aspectos da vida humana com a elevação da temperatura média global, prejudicando o abastecimento de alimentos e água potável, a fertilidade dos solos, a sustentabilidade dos ecossistemas, isto sem falar na elevação do nível dos oceanos, o que causará inundações em planícies e cidades, especialmente, das zonas costeiras. De outra ponta, o aumento das tempestades e ondas

de calor facilitará a propagação de doenças e perdas, com o surgimento de novas epidemias, como a do novo Coronavírus em 2019. Outrossim, segundo o IPCC, é provável o aumento da ocorrência de eventos climáticos extremos, com a incidência de precipitações abruptas com maior frequência, aumento do nível do mar e diminuição da produtividade da terra, forçando migrações, especialmente das populações mais vulneráveis dos países em desenvolvimento de baixa renda. (IPCC, 2007, p. 30).

Importante destacar que o lançamento de gases do efeito estufa na atmosfera, como o dióxido de carbono acumulado, principalmente, no final do século XX e início do século XXI, contribuíram em grande parte para o aquecimento global médio. Essas projeções das emissões desses gases nas diferentes nações dependem de vários fatores, como o desenvolvimento socioeconômico e até mesmo a adoção de políticas voltadas para o clima. As emissões antropogênicas desses gases são fomentadas pelo tamanho da população, pela economia de mercado, estilo de vida, métodos de energia utilizados, parâmetros de uso da terra, tecnologia e política climática adotada pelo país (IPCC, 2015, p. 8).

No Brasil, conforme o oitavo relatório do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), que faz uma análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas de clima do Brasil de 1970- 2019, tem-se um panorama da emissão desses gases para o ano de 2019. Em 2019, houve um aumento do lançamento bruto dos GEE de 9,6%, condizendo com o cenário de desmonte da governança federal do clima, como a extinção da Secretaria de Mudança do Clima e Florestas do Ministério do Meio Ambiente e o arquivamento de projetos, como planos de prevenção e controle do desmatamento da Amazônia e do Cerrado. Nesse ano, foram emitidos na atmosfera cerca de 2,17 bilhões de toneladas de dióxido de carbono (CO₂) (tCO₂e), enquanto que em 2018 foram 1,98 bilhão (tCO₂e). Diferente do que ocorre em grandes economias mundiais, esse aumento das emissões não acompanhou o aumento do Produto Interno Bruto, que cresceu 1,1%. Então, no Brasil, é gerada menos riqueza para cada tonelada de carbono lançado, pois esse aumento é fomentado pelo desmatamento ilegal amazônico, o qual produz pouca riqueza (ALBUQUERQUE *et al.*, 2020, p. 3, 8).

As informações trazidas nessa oitava edição do SEEG somente evidenciam como o Brasil tem lidado com o tema da mitigação e adaptação frente às mudanças climáticas, principalmente nesse primeiro ano do novo governo federal. Foi observado, nesse estudo, uma tendência para reversão da redução de emissão de GEE, visto que, a contar de 2010, o ano da regulamentação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), que delimitou a primeira meta do país para a diminuição das emissões de GEE, o país, ao contrário do esperado, apresentou um crescimento de 28,2% da quantidade de gases que atuam sobre o aquecimento global. Os dados desse relatório mostram que desmatamento,

sobretudo na Amazônia, foi o que impulsionou o aumento das emissões em 2019. A categoria que é responsável pela maior quantidade de lançamento desses gases na atmosfera é das mudanças de uso da terra (MUT), que totaliza 44% (liderado por esse aumento do desmatamento amazônico) do total das emissões do país; em segundo lugar é o setor agropecuário, representando 28% do total das emissões (ALBUQUERQUE *et al.*, 2020, p. 4,5).

Esse cenário é desolador, pois influencia em uma série de questões da qualidade de vida humana, já que o aquecimento global afeta diretamente vários aspectos, além de exacerbar os eventos climáticos, como as secas e inundações, principais desastres ambientais brasileiros. O relatório realizado pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR), verificou que os desastres afetos ao clima, exacerbados pelas alterações climáticas, influenciam no pleno exercício dos direitos humanos, principalmente dos grupos mais vulneráveis. Esses eventos climáticos catastróficos ocasionam mortes, doenças ou desnutrição, interferindo no direito à vida e à saúde; ameaçam a segurança alimentar ou os meios de subsistência, prejudicando o direito à alimentação de qualidade; impactam no abastecimento e acesso à água potável, interferindo negativamente do direito à água, perdas e danos às propriedades, principalmente, nas zonas costeiras; prejudicando o direito à moradia e, em algumas situações, há a realocação forçada à proporção que os territórios se tornam inabitáveis; afetando o direito à autodeterminação (OHCHR, 2009, p. 8-13).

Um outro estudo da *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* (CRED), também, verificou-se que as mudanças climáticas afetam negativamente tanto os países desenvolvidos, quanto os em desenvolvimento. Entretanto, algumas consequências são mais proeminentes nos países em desenvolvimento, principalmente à população de baixa renda. O número de mortos por causa de eventos climáticos extremos é frequentemente maior em países em desenvolvimento, nos quais desastres como fortes inundações ou secas são capazes de destruir propriedades, prejudicar o abastecimento de alimentos e o acesso à água potável e privar as pessoas de seus meios de sobrevivência, podendo ocasionar as migrações em massas (CRED, 2015, p.7).

Importante destacar que, segundo estudos científicos, os gases do efeito estufa já excederam os níveis considerados seguros, colocando em risco a vida humana e o meio ambiente. Além disso, os riscos advindos das alterações do clima já estão bem estabelecidos pelos estudos científicos. Observa-se que o progresso de medidas eficazes para combater os efeitos do aquecimento global tem sido lento, mesmo com o Acordo de Paris e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Assim, há várias dificuldades para o enfrentamento das mudanças climáticas. A UNEP, em seu relatório de 2017, cita três adversidades que impactam o enfrentamento dessas medidas e tornam esse sistema

“perverso” (UNEP, 2017, p. 7).

Primeiro, quanto mais GEE é emitido, mais compromete-se em continuar com essas emissões como um ciclo, cada vez mais catastrófico e menor a possibilidade de se buscar uma solução adequada. Em segundo lugar, os atores em melhor situação para enfrentar a mudança climática são os principais causadores dela e não possuem interesse em agir. A adversidade é acentuada pela assimetria: aqueles que não têm incentivos para mitigar as mudanças climáticas, como as empresas que têm concessões para extrair carvão e outros combustíveis fósseis, tendem a ter interesses concentrados e bom acesso a informações relevantes. Contudo, aqueles com interesse na adaptação, como milhões de pessoas que vivem em comunidades costeiras, possuem incentivos difusos e, frequentemente, carecem de informações importantes sobre os custos e as vantagens da adaptação, alternativas aos combustíveis fósseis para energia e transporte. Por fim, as instituições não dispõem de jurisdição ou autoridade para responder a um problema global. Ademais, muitas vezes, as medidas para mitigar os efeitos da mudança climática não são adotados, porque são percebidos como caros, não necessários, que não trazem vantagens econômicas rápidas e politicamente impopulares (UNEP, 2017, p. 7,8).

2 LITIGÂNCIA CLIMÁTICA

Geralmente, considera-se litígio climático as ações requeridas tanto em instâncias administrativas, quanto judiciais. São processos que manifestam questões, fatos ou aspectos jurídicos relacionados aos aspectos científicos das alterações climáticas ou ao esforço para minimizar e se adaptar aos eventos relativos às mudanças climáticas. Esses casos, frequentemente, utilizam em comum as seguintes palavras-chave: mudanças climáticas, aquecimento global, mudança global, gases de efeito estufa e aumento do nível do mar (UNEP, 2017, p. 10).

Kelly e Carvalho verificaram em seu estudo que os autores dessas ações climáticas consistem em agentes, grupos de interesses público e, até mesmo, entes estatais, os quais almejam, com a propositura desses processos, a compensação pelos prejuízos das alterações do clima, uma maior preocupação com a prevenção ou a redução do efeito estufa. Já no polo passivo, os principais réus são organizações que utilizam dos combustíveis fósseis para fornecer um produto ou serviço; corporações que comercializam os combustíveis fósseis, como as petrolíferas; empresas que fabricam produtos que se utilizam desses combustíveis, como montadoras de veículos e frigoríficos; e os governos e órgãos públicos que não cumprem com suas obrigações ambientais (CARVALHO; BARBOSA, 2019, p. 64; PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (UNEP), 2017, p. 14; UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME

UNEP, 2020, p. 20).

Pode-se contextualizar as ações climáticas em dois momentos distintos. Inicialmente, especialmente nas ações americanas, o ponto central das lides era relativo às normativas internas e regulatórias com as demandas para entes privados e organismos governamentais definidos, como é o caso paradigma da Massachusetts *versus* EPA, julgado em 2007, no qual o cerne da lide era a Lei do Ar Limpo. Entretanto, nos anos recentes, houve uma modificação no cerne das ações climáticas, as quais passaram a alegar o desrespeito aos direitos humanos fundamentais e violações constitucionais, aos acordos internacionais e a princípios, como da equidade intergeracional e o da precaução, pressionando para as nações adotarem políticas mais eficazes para a mitigação e adaptação climática. Esses fatos podem ser evidenciados nos casos Urgenda *versus* Governo da Holanda e Leghari *versus* Paquistão. Além disso, há inovação quanto aos demandantes, como no caso Juliana *versus* EUA, que são jovens em busca dos direitos intergeracionais (CARVALHO; ROSA, 2019, p. 276, 279).

As ações judiciais relativas ao tema “alterações climáticas” têm sido um tema contemporâneo e em expansão, principalmente nos Estados Unidos da América (EUA) e na Austrália. Nos EUA, observa-se um fenômeno crescente e de destaque referente às lides, devido aos efeitos desfavoráveis das mudanças climáticas; em segundo lugar está a Austrália. Contudo, em outros países essas ações possuem pouco destaque. A título de exemplo, no final de 2013, nos EUA, foram sentenciados mais de 420 processos judiciais climáticos. Em contrapartida, e nível mundial foram 173 ações climáticas (CARVALHO, 2019, p. 336).

Tanto o número de casos quanto o número de países em que houve protocolos de ações climáticas aumentaram em poucos anos. Em 2017, um relatório identificou 884 ações em 24 países, sendo 654 processos nos Estados Unidos da América e 230 em outros países, enquanto que até julho de 2020 já haviam sido protocolados pelo menos 1.550 ações climáticas em 38 países. Desses, cerca de 1.200 são dos EUA, ao passo que em outros países são 350, com a Austrália, com 97 ações, seguido pelo Reino Unido, com 58, e a União Europeia, com 55 ações relativas às alterações climáticas. Esses processos podem ser classificados em seis categorias: violação de direitos humanos fundamentais, como a vida, liberdade, entre outros; processos de execução; regulamentação dos níveis dos combustíveis fósseis; responsabilidade civil; falhas e/ou ausência de medidas de adaptação climática; e informações públicas relacionadas com o risco climáticos (UNEP, 2020, p. 10).

No relatório da UNEP de 2017, foram identificadas algumas tendências de decisões judiciais e demandas nos tribunais, como ações de obrigação de fazer, exigindo que os governos cumpram os compromissos legislativos e as políticas ratificadas em acordos; relacionar os impactos das atividades de extrações de combustíveis fósseis às alterações

climáticas e resiliência; estabelecer que as emissões de partículas oriundas da utilização da energia do carbono e do petróleo e seus derivados, também, são causas imediatas do aquecimento global e os eventos adversos do clima; estabelecer a responsabilização pelas falhas na implementação ou ausência de medidas de adaptação às alterações climáticas (2017, p. 25).

Além disso, consoante esse estudo, espera-se que nos próximos anos haverá um aumento nos números de litígios relacionados aos refugiados ambientais, ou seja, são emigrantes que buscam realocar-se temporariamente ou permanentemente fora de seu país ou região de origem, devido às adversidades das mudanças climáticas. Já há casos nesse sentido na Austrália e Nova Zelândia, como é o caso *Loane Teitiota versus The Chief Executive of the Ministry of Business Innovation and Employment*, no qual um cidadão de Kiribati recorre aos tribunais da Nova Zelândia diante da negativa de visto como refugiado, sustentando que os efeitos da mudança climática elevaram os níveis do oceano e a degradação do meio ambiente, forçando a sua saída da ilha. Igualmente, é previsto um aumento nos processos referentes às alterações climáticas nos países do hemisfério sul, visto que há alguns facilitadores para essas ações: o aumento dos avanços jurídicos como as legislações nacionais para mitigação e adaptação ao clima e os acordos internacionais, bem como disseminação do conhecimento de características técnicas e jurídicas das lides do clima, principalmente para encontrar advogados capacitados e organizações não governamentais que podem assessorar nesses casos (UNEP, 2017, p. 25, 33).

2.1 A LITIGÂNCIA CLIMÁTICA COMO FORMA DE GOVERNANÇA

Em um país democrático, o Direito tem uma função essencial na organização das instituições, delimitando as condições mínimas para a engrenagem do sistema político. Concomitantemente, o Constitucionalismo moderno, ao reconhecer novos direitos, acarreta em uma atuação mais destacada do Poder Judiciário. Essa circunstância, algumas vezes, pode ser utilizada para o poder judiciário tomar decisões discricionárias sem critérios de racionalidade. Por isso, Streck defende que é “necessário enfrentar os desafios que tem o Poder Judiciário para – no limite, em face da incompetência dos demais Poderes – contribuir para a concretização dos direitos fundamentais”. Portanto, uma deliberação constitucionalmente apropriada também deve ser analisada como um direito basilar do indivíduo (2016, p. 723).

Em suma, os processos climáticos requeridos nos EUA têm representado um elemento central na elaboração de um Direito das Mudanças Climáticas e uma Política Ambiental do Clima, servindo de paradigma para impetração de ações climáticas em outras partes do mundo. Na ausência de normativas coercitivas que obriguem os governos

e as organizações a realizar medidas para a redução da emissão de gases do efeito estufa, as ações de litigância climática judiciais pleiteadas pelos grupos de interesses e mesmo autoridades têm sido uma possibilidade, com o intuito de compensações ou penalizações de governos e instituições privadas, cujas ações podem estar contribuindo para as alterações climáticas. Essas ações como modo de governança podem incentivar que governos e a iniciativa privada alterem seu comportamento, além de serem um estímulo para talvez uma futura reforma ambiental. Frequentemente, essas lides trazem questões elementares que podem vir a serem evidenciadas pelas mídias, e com isso exercer influência na administração pública e privada (CARVALHO, 2019, p. 336, 337).

Carvalho, em sua pesquisa, traz um cenário possível com essas lides: as corporações, incentivadas pela incerteza quanto às ações a serem empregadas, a fim de evitar futuras responsabilizações, podem pressionar os governos a elaborar políticas relativas às mudanças climáticas. Logo, essas ações poderiam corresponder ao sistema legislativo tradicional ou outras maneiras de regulamentação. Ademais, diante desse cenário incerto da lide climática e das possibilidades de responsabilizações, as empresas mesmo podem pressionar os governos para elaborarem uma política clara sobre a alteração climática e impor limites aos níveis de emissão dos gases do efeito estufa, garantindo uma maior segurança jurídica para o mercado. Portanto, há um objetivo pedagógico com essas ações, como a governança ambiental perante as alterações climáticas (2019, p. 337).

Nesse contexto, é importante salientar que mesmo que o processo judicial não seja bem sucedido, ele pode influenciar uma adaptação no mercado para adotar técnicas mais sustentáveis e de eficiência energética. Esse reflexo de boas práticas e sustentabilidade reflete-se nos interesses das empresas em minimizar os custos com esses processos e evitar condenações, as quais podem prejudicar a reputação da empresa no mercado. Então, essas ações podem sensibilizar as corporações ao risco de litigância, o qual tem uma repercussão na mudança de condutas e parâmetros de gestão, a fim de prevenir as condenações e o aumento de custo com as lides climáticas. Consequentemente, essa alteração de comportamento pode pressionar para que os governos regulamentem a matéria, através de uma adequação dos níveis toleráveis de emissão dos gases do efeito estufa, garantindo maior segurança e previsibilidade à economia (CARVALHO, 2019, p. 338).

Nesse mesmo sentido, são as conclusões do estudo de Peel e Osofsky. Ainda que muitas dessas ações não tenham obtido resultado satisfatório com julgamentos bem sucedidos, elas podem exercer importantes influências para formar o diálogo público, o comportamento das empresas e a atuação dos governos, com o intuito de acarretar alterações sociais e políticas quanto às mudanças climáticas. Ademais, elas trazem à tona a situação de algumas comunidades específicas, demonstram as falhas de mitigação ou adaptação e o desastre climático mundial com o impacto sobre a vida humana. Segundo

o autor, esse impacto sobre a vida das pessoas pode ser mais impactante do que os pressupostos científicos e técnicos para impulsionar ações para solucionar esse problema (PEEL; OSOFSKY, 2017, p. 67).

2.2 LITIGÂNCIA CLIMÁTICA NO BRASIL

A doutrina brasileira referente ao tema litigância climática ainda é recente. Cita-se alguns desses estudos: há autor que analisou que é plausível o judiciário intervir para que os governantes e organismos privados executem os instrumentos de minimização e adaptação às alterações climáticas e disponibilizem as informações sobre os projetos relacionados com a diminuição da emissão dos GEE, sem ferir o princípio da separação dos poderes. Do mesmo modo, alguns estudiosos analisaram a responsabilidade do Estado por prejuízos originados aos indivíduos, devido às catástrofes do clima (CARVALHO, 2020, p. 197–209). Outro autor observou que há adversidades em estabelecer o nexo de causalidade em reconhecer o dano, entretanto há a possibilidade de a responsabilidade civil colaborar para a reparação de áreas degradadas, funcionando como sumidouros para os GEE. No mesmo sentido, um pesquisador constata que a não ação ou ação ineficaz dos governos para mitigar as causas do aquecimento global possibilita responsabilizar o ente estatal, a fim de compensar as avarias sofridas pelas consequências adversas dos efeitos do aquecimento global como as enchentes, as secas, entre outros (SETZER; CUNHA; FABBRI, 2019b, p. 74).

Do mesmo modo, a litigância climática foi levada poucas vezes à apreciação dos Tribunais. A maior parte dos processos é referente a questões genéricas ou a direitos humanos e lida de forma superficial com o assunto da alteração climática. Na análise de Setzer, Cunha e Fabri, observou-se que não haviam muitas ações em prosseguimento no Supremo Tribunal Federal (STF) relacionadas ao tema mudanças climáticas. Essas autoras verificaram que há ações, como Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs) atinentes o Código Florestal e as queimadas (que afetam diretamente os níveis de emissão de GEE) interferindo nas metas climáticas adotadas pelo Brasil. Essas ações, infelizmente, demonstraram ser bastante morosas e, com isso, prejudicaram a implementação de medidas para melhorar a preservação florestal. Já no Superior Tribunal de Justiça (STJ), as ações que tramitam e que tratam do tema são referentes às queimadas e desmatamento. Merece destaque o Recurso Especial 1094.873/SP, que proibiu a técnica da queima da palha na colheita da cana-de-açúcar, uma vez que gera impactos adversos ao meio ambiente, à saúde humana e ao aquecimento global (2019b, p. 75).

Não se observou, no Brasil, ações climáticas impetradas por jovens como está acontecendo em diversos países, a título de exemplo o caso paradigma Juliana *versus* EUA,

e ações na Colômbia e na Noruega. Essas ações possuem como argumento central o direito das presentes e futuras gerações a um clima estável e saudável. No Brasil, o tema das mudanças climáticas é urgente e interessa tanto à sociedade civil quanto ao Ministério Público, porém as ferramentas jurídicas ainda são pouco utilizadas como método de pressão. As ações coletivas brasileiras propostas que indiretamente tratam do assunto clima são interpostas pelo Ministério Público (SETZER; CUNHA; FABBRI, 2019a).

3 ESTUDO DE CASO: PRIMEIRA AÇÃO CLIMÁTICA PURA DO BRASIL

O Brasil está imerso num cenário de descaso com as metas previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), pois, a título de exemplo, uma das previsões dessa Lei era a redução de 80% do desmatamento da Amazônia, o que não se confirmou, especialmente em 2020. Ainda, salienta-se, em que pese a diminuição da emissão antrópica de gases do efeito estufa, devido à pandemia do novo Coronavírus com as medidas de isolamento social e a desaceleração econômica, no Brasil é justamente esperado o contrário, um aumento da emissão desses gases do efeito estufa. Isso se deve ao fato do crescimento de 34% das queimadas e consequente desmatamento em 2020, se comparado a 2019, indicando que mesmo em 2020 o Brasil não conseguirá cumprir as metas estipuladas pela PNMC. Ademais, dificilmente conseguirá efetivar o preconizado no Acordo de Paris, pois o perfil de emissões vai de encontro ao estabelecido nesse acordo internacional, mesmo que com a recessão econômica de 2014-2015 e a Covid-19, que ocasionam uma diminuição forçada desses gases na atmosfera pela diminuição da atividade antrópica (ALBUQUERQUE *et al.*, 2020, p. 9).

É justamente nesse contexto de descaso com a PNMC e os acordos internacionais ratificados pelo Brasil, bem como de medidas governamentais que incentivam o lançamento dos GEE e que consequentemente afetarão de forma negativa nas mudanças climática, é proposta a primeira ação puramente climática. Trata-se de uma Ação Civil Pública Climática interposta pelo Instituto de Estudos Amazônicos (IEA), o qual é uma associação privada que tem por objetivo, segundo seu estatuto, apoiar, fomentar e implementar a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, economicamente viável, socialmente justo e culturalmente diverso, assegurando a manutenção dos recursos naturais e a qualidade de vida das populações. Nesse momento do estudo, na ação foi reconhecido pelo juízo a competência da unidade jurisdicional para prosseguimento e análise dessa importante ação, bem como a designação de audiência de conciliação (Brasil, 2020b).

É uma ação de obrigação de fazer contra a União. Apresenta os seguintes fatos, os quais trazem robustos dados científicos sobre a importância da Floresta Amazônica para a mitigação dos efeitos do aquecimento global. Primeiro, uma

contextualização sobre os desafios jurídicos trazidos pelas mudanças climáticas antrópicas como um problema contemporâneo. No Brasil, já se pode sentir muitas das consequências do aquecimento global, como a elevação do nível do mar, as ondas de calor, os incêndios nas florestas, os ciclones, inundações de elevadas gravidade, alterações no padrão do clima e disseminação de doenças relacionadas ao meio ambiente de pouca qualidade, como as causadas pela poluição. Destaca-se que os GEE, se lançados de modo excessivo pela atividade humana, são responsáveis pelo aquecimento global e consequente desestabilização climática.

Expõe a relevância das florestas como mecanismos naturais e de baixo custo para o enfrentamento das alterações do clima, uma vez que agem como captadores de CO₂, captando esses gases liberados pela ação da atividade humana. Contudo, caso esses importantes ecossistemas sejam desmatados, tornando-se fontes de emissão dos GEE, liberando à atmosfera os gases aprisionados, não cumprem mais seu papel. Por exemplo, a Floresta Amazônica colabora com aproximadamente 20% da captura de CO₂ da terra.

Corroborando com os dados anteriores, as emissões de GEE no Brasil são, em especial, impulsionadas pelo desmatamento, já que apresenta as maiores taxas de desmatamento do mundo. O mais grave a ser considerado é que o decréscimo florestal está aumentando os índices de CO₂ atmosférico para valores maiores do que o total sequestrado, transformando esses ecossistemas em fonte de dióxido de carbono. A Floresta Amazônica é um importante bioma para a mitigação e adaptação às alterações do clima, regulando o ciclo hidrológico e as chuvas no Brasil. Atua, também, como um sequestrador natural de carbono, estocando em média 60 tha⁻¹ de carbono e captando 430 milhões a duas gigatoneladas de carbono por ano. Com o seu desmatamento é esperado um aquecimento de mais de 3°C, redução nas precipitações, exacerbando os impactos negativos das mudanças climáticas, o que já ocorre no Leste dessa floresta. A degradação amazônica só vem aumentando, nos últimos anos, principalmente pelas mudanças com o uso da terra pela expansão da agropecuária, com a diminuição da umidade, aumento das secas e dos incêndios, ocasionando a savanização desse ecossistema.

Diante dessas circunstâncias, somado ao enfraquecimento das políticas ambientais pelo governo atual como na pasta de mudanças, na regularização fundiária, nessa ação, verificou-se como é fundamental a efetivação de medidas e de governanças nacionais com o intuito de enfrentar o desmatamento do bioma amazônico, ainda mais que o Brasil não conseguirá cumprir com suas metas nacionais e internacionais para a diminuição das emissões de GEE e o equilíbrio do clima.

Nessa ação, são apresentados dados de fontes cientificamente idôneas que, confrontadas com a metas da PNMC de redução do desmatamento da Amazônia Legal de 3.925km² até o ano de 2020, observa-se que não haverá cumprimento, pelas razões já

expostas anteriormente no estudo em tela. Ademais, a taxa de desmatamento amazônico só vem aumentando desde a implementação da PNMC em 2009, logo, comparando com os dados de desflorestamento da Amazônia Legal pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), nenhum índice anual de desmatamento foi conciliável com a meta preconizada para 2020.

Esses tristes fatos justificam o ajuizamento desse importante processo coletivo. Ademais, verifica-se nessa ação coletiva que a demandada não está atuando, a fim de cumprir as metas de mitigação do desmatamento amazônico legal para o ano de 2020, uma vez que há redução no orçamento das instituições públicas destinadas para fiscalização e enfretamento do desmatamento, prejudicando a proteção desses biomas; alteração na aplicação administrativa de punições administrativas referentes ao desmatamento ilegal e, através, da elaboração de normas que contribuíram ainda mais para o desmatamento de áreas protegidas.

Assim como a tendência mundial nas litigâncias climáticas, essa ação também invoca que os atos da demandada estão interferindo no Direito Fundamental à Estabilidade Climática, tanto às presentes, quanto às futuras gerações. Logo, nessa demanda é imperativo o estabelecido que a demandada cumpra com sua obrigação de fazer, diminuindo os índices anuais de desmatamento da Amazônia Legal ao limite máximo de 3.925,06 km² no ano de 2020.

A premência das ações de litigância climáticas como essa, objeto deste estudo, é imprescindível, devido à circunstância de emergência e crise climáticas, pois os efeitos desse desequilíbrio gerado pelo efeito da emissão dos GEE e o aquecimento global já podem ser sentidos atualmente, prejudicando o pleno gozo de direitos fundamentais. Reconhecendo essa emergência, a cidade de Recife no estado de Pernambuco, por intermédio do Decreto nº 33.080, reconheceu a situação de Emergência Climática Global (Recife, 2019). Do mesmo modo, há o Projeto de Lei nº 3961 de 2020, com a finalidade de decretar o estado de emergência climática nacional, elaborando metas para a neutralização de emissão dos GEE brasileiros até 2050 e o estabelecimento de políticas para a transição sustentável (Brasil, 2020a)

A segunda parte da ação trata do Direito Fundamental à Estabilidade Climática. Traz a importância da Constituição Federal (CF) de 1988, elaborada sobre as bases do Estado Democrático de Direito, efetivando vários direitos fundamentais individuais, sociais e coletivos. Na ação, há um destaque para o direito elementar ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tanto intrageracional quanto intergeracional, expresso no art. 225 da CF. Esse direito age em conjunto com outros direitos, como à vida, à liberdade, à alimentação, entre outros, a fim de que o indivíduo possa ter uma vida digna em um ambiente saudável e que, para isso se efetive, é indispensável que as condições climáticas

do ambiental sejam compatíveis com a continuidade da vida humana. O desequilíbrio ecológico impossibilita os indivíduos de desfrutar de uma vida digna e de um mínimo existencial. Portanto, pelos fundamentos apresentados no caso em tela, o direito à estabilidade climática estaria implícito na CF como direito fundamental.

Seguindo as tendências dos litígios climáticos em outros países, também é pleiteado nessa demanda que a União cumpra com as metas estabelecidas na Política Nacional sobre as Mudanças Climáticas, que consiste na Lei nº 12.187 de 2009. Essa Lei expõe várias medidas, as quais objetivam minimizar os fatores antropogênicos que acarretam nas alterações climáticas prejudiciais ao ecossistema e à vida humana e a adaptação às consequências desse aquecimento global. Na PNMC, estabelece-se a diminuição da emissão dos GEE, redução do desmatamento na Amazônia Legal, vindo ao encontro de acordos internacionais ratificados pelo Brasil, como a Conferência Rio 92 e o Protocolo de Kyoto. É uma política pública de obrigação jurídica atribuída ao ente Estatal que, quando descumprida, gera a responsabilização civil do Estado.

Quanto às obrigações da União, estão definidas em nível infraconstitucional pelas metas delimitadas na PNMC, expressas na Lei nº 12.187 de 2009, regulamentada pelo Decreto Federal nº 9578 de 2018. Em outro nível, a obrigação constitucional de um meio ambiente equilibrado, tanto às presentes quanto às futuras gerações, está positivado no art. 225 da CF.

Em suma, pelos fatos e argumentos jurídicos expostos nessa ação coletiva climática, nota-se que a matéria debatida em juízo é orientada para a proteção ambiental da Amazônia Legal, especialmente, do ecossistema Amazônico, assim como a salvaguarda do direito elementar ao equilíbrio climático para as presentes e futuras gerações. Apresentou como objetivo central fazer com que a União cumpra com seu compromisso de reduzir a taxa de desflorestamento da Amazônia Legal até o ano de 2020, não podendo exceder a taxa de desmatamento anual de 3.925,00 km². Diante desses dados, observa-se o caráter público ambiental e a abrangência difusa, já que a preservação desse bioma tem repercussão positiva na qualidade ambiental em todo o território nacional, refletindo nas presentes e futuras gerações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com esse estudo, pode-se perceber como o tema das mudanças climáticas e suas consequências é fundamental, sugerindo-se que, tanto a nível nacional quanto internacional, está-se em uma situação de emergência climática. No Brasil, já se pode presenciar os efeitos das mudanças climáticas, como um aumento do número de inundações, principalmente nos grandes centros urbanos, o aumento da seca, os processos de desertificação,

a diminuição das florestas e, conseqüentemente, da captação do CO₂ atmosférico, e com isso o aumento do efeito estufa, da poluição, da interferência na produção de alimentos e das doenças relacionadas com a alteração do clima, e da elevação do nível do mar, prejudicando os habitantes das áreas costeiras.

Quanto ao arcabouço jurídico brasileiro para enfrentamento da questão climática e do meio ambiente equilibrado, observa-se que ele é bem elaborado e inovador. A título de exemplo, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), delineado na Lei da PNMC, traz medidas contemporâneas, amplas e apropriadas para mitigar a degradação da Amazônia Legal. Esse plano é dividido em quatro fases, na fase de implementação que ocorreu em 2004 a 2008 houve a criação de mais de 25 milhões de hectares de Unidades de Conservação Federal, mais de 10 milhões de hectares de terras indígenas foram reconhecidas oficialmente, ocorreu um avanço nos processos de monitoramento e fiscalização de desflorestamento, e houve fomento a atividades que empregassem práticas sustentáveis. Essa primeira fase foi primordial, a fim de que ocorresse uma mudança positiva na postura de desmatamento ilegal nessa floresta (IEA, 2019, p. 71,72).

Caso essas medidas tivessem sido cumpridas adequadamente pelo ente Federal, haveria uma diminuição considerável na emissão dos GEE na atmosfera, pois, como pode-se verificar nesse estudo, o uso da terra no Brasil, principalmente devido à expansão agrícola e pecuária no bioma amazônico, é em grande parte responsável pelo lançamento desses gases na atmosfera. Assim, possivelmente o Brasil cumpriria sua meta na PNMC. Entretanto, o que se constata é que as políticas federais são, justamente, contrárias ao PPCDAm e aos acordos firmados para mitigar os efeitos das mudanças do clima, sendo inviável atingir as metas, tanto para reduzir o desmatamento da Amazônia Legal, quanto para as metas do clima. A União vem praticando uma série de atos que prejudicam as políticas ambientais, tais como a transferência de poderes do Ministério do Meio Ambiente para outros Ministérios, redução dos orçamentos destinados aos órgãos responsáveis pela fiscalização e controle do meio ambiente, regras que dificultam a aplicação de multas aos infratores ambientais, entre outras (SHALDERS, 2020). Enquanto isso, essas diretrizes governamentais fomentam o aumento das queimadas e do desflorestamento amazônico, visto que há uma relação inversamente proporcional do aumento da taxa de desmatamento e a redução no orçamento da fiscalização ambiental e a redução no quadro de fiscais ambientais (CGU, 2017, p. 87).

Por isso, a propositura da Ação Civil Pública Climática de obrigação de fazer é adequada nesse contexto brasileiro e traz como fundamentos fáticos e jurídicos embasados em informações técnicas, demonstrando como é importante o trabalho multidisciplinar no Direito, especialmente nas questões ambientais. Esses argumentos expõem a veracidade

das alegações referentes ao desflorestamento da Amazônia legal, como maior propensão de suceder danos atuais e futuros; o descumprimento da União em garantir as obrigações assumidas no PPCDAm; os prejuízos ambientais climáticos e danos ambientais irreversíveis, que ocorrem e podem vir a ocorrer, devido à omissão da demandada e, somado a isso, tem-se a incerteza científica quanto ao conhecimento técnico das possíveis consequências que os atos Estatal estão ocasionando ao meio ambiente no bioma amazônico e no restante do território nacional.

Com isso, podemos trazer o trabalho de Carvalho, que observou que os motivos da ocorrência dos desastres são relacionados ao não cumprimento do Estado de Direito às normativas ambientais. Destacou que o Direito exerce função nuclear na gestão dos desastres, sendo um norteador nas tomadas de decisões, viabilizando parâmetros para a mitigação das vulnerabilidades e estímulos para a resiliência. Por conseguinte, nos contextos em que o Direito é fragilizado, pode se fomentar deliberações mais ideológicas, políticas, econômicas, deturpando a estrutura do Estado de Direito, a juricidade ambiental e a legitimação política democrática (CARVALHO, 2014, p. 75).

Essa corrupção estrutural pode ser evidenciada nas políticas governamentais atuais, que acabaram fomentando um aumento nas queimadas, principalmente do bioma amazônico e pantanal (HAJE; DOEDERLEIN, 2020), evidenciando um verdadeiro desastre, uma vez que destruiu a fauna e flora, além de gerar fuligem, que causa danos à saúde humana e aumento da emissão dos gases de efeito estufa, os quais contribuem para o aquecimento global. Inclusive o aumento de emissão de dióxido de carbono oriundo das queimadas no Brasil em 2020 foi elevado, contrariando a diminuição da emissão desses gases em alguns países, devido à pandemia do Coronavírus. Esse desmatamento sem controle poderá chegar a um ponto de não retorno, ou seja, a floresta não se regenera, chegando a sumidouro de CO₂ e à liberação desses gases para a atmosfera, agravando ainda mais o aquecimento global e potencializando os desastres climáticos.

Isso vem ao encontro de um recente estudo brasileiro que analisou a legislação referente à proteção ambiental na nova administração federal brasileira. Os autores observaram que, desde a posse da atual administração, houve a promulgação de diversos atos normativos com o intuito de diminuir a proteção ao meio ambiente. Outrossim, a intensificação desse enfraquecimento foi observada no período da pandemia do COVID-19, no qual o governo se beneficiou que o foco da mídia e da população estavam voltados a essa pandemia para realizar as alterações normativas. Inclusive, os autores, também, verificaram a desestruturação das instituições ambientais, logo, observaram uma relação direta entre o enfraquecimento normativo e institucional, interagindo de formas complexas e sinérgicas, ocasionando danos ambientais sem precedentes. O resultado de tais alterações refletirão durante décadas, a título de exemplo, a redução das multas ambientais ou a anistia para

áreas desmatadas ilegalmente na Mata Atlântica pode fazer com que os proprietários se sintam capazes para continuar a desmatar (VALE; et al, p.04).

Outro ponto importante destacado pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso é o fato de que as sequelas das emissões dos GEE ou do desmatamento produzidas hoje, somente irão gerar suas consequências adversas, pelo menos, daqui a 25 anos ou ainda, talvez, daqui a 50 anos, isto é, esse problema seria transferido para as futuras gerações, levando aos indivíduos a um egoísmo inerente à condição humana (PONTES, 2020). É justamente esse egoísmo que tem feito com que a vida humana na terra possa ser inviável futuramente.

Por tudo isso, esses fatos elencados acima somente demonstram como as nações e o Brasil estão pouco preocupados com os alertas globais das mudanças climáticas e suas repercussões catastróficas na vida humana e nos ecossistemas, mesmo com esforço de organizações internacionais, com medidas como o Acordo de Paris, instrumento que serve de guia facilitador aos países para minimizar as consequências do aquecimento global. Por isso, com esse descaso, muitas vezes é necessário recorrer a outras instâncias, como ao Judiciário, para fazer cumprir esses acordos, responsabilizar às nações e/ou as corporações pelos danos causados às pessoas e ao meio ambiente, e como forma de pressionar para a instituição de instrumentos e políticas eficazes para combater às alterações do clima. Daí a importância da litigância climática. Espera-se que no Brasil essa Ação Civil Climática fomente a discussão entre a sociedade civil e os grupos de interesse desse tema tão urgente.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Igor; *et al.* **Análise das Emissões Brasileiras de Gases de Efeito Estufa e suas Implicações para as Metas de Clima do Brasil 1970-2019**. 8. ed. [S. l.: s. n.], 2020. *E-book*.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.961 de 2020**. Decreta o estado de emergência climática, estabelece a meta de neutralização das emissões de gases de efeito estufa no Brasil até 2050 e prevê a criação de políticas para a transição sustentável. Autoria: Alessandro Molon. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2258739>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. Justiça Federal da 4ª Região. 11ª Vara Federal de Curitiba. **Processo nº 5048951-39.2020.4.04.7000**. Protocolado em 08 out. 2020b. Demandante: Instituto de Estudos Amazônicos. Demandada: União.

CARVALHO, Délton Winter de. A litigância climática como governança ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 96, p. 333–349, 2019.

CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres Ambientais e sua Regulação Jurídica: Deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental**. 2ª ed. São Paulo: Thomson

Reuters Brasil, 2020.

CARVALHO, Délton Winter de. Modelos de Gestão de Riscos Ambientais Externos : Entre as Dimensões da Incerteza e as Intensidade da Precaução na Decisão Jurídica. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo. v. 76, p. 63–83, 2014.

CARVALHO, Délton Winter de; BARBOSA, Kelly de Souza. Litigância Climática como Estratégia Jurisdicional ao Aquecimento Global Antropogênico e Mudanças Climáticas. **Revista de Direito Internacional**. Brasília. ano 16. n. 2. 2019. p. 54–72. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rdi.v16i2.5949>. Acesso em 26 jan. 2021.

CARVALHO, Délton Winter de; ROSA, Rafaela Santos Martins da. O legado de “juliana v. usa” para o futuro da litigância climática no brasil. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo. v. 96. p. 273–299, 2019.

CENTRE FOR RESEARCH ON THE EPIDEMIOLOGY OF DISASTERS (CRED). **The Human Cost of Natural Disasters 2015: A Global Perspective**, EM-DAT. Bruxelas. 2015. Disponível em: http://emdat.be/human_cost_natdis. Acesso em 24 jan. 2021.

HAJE, Lara; DOEDERLEIN, Natalia. **Inpe confirma aumento de quase 200% em queimadas no Pantanal entre 2019 e 2020**. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/696913-inpe-confirma-aumento-de-quase-200-em-queimadas-no-pantanal-entre-2019-e-2020/>. Acesso em: 31 jan. 2021.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Climate Change 2007: Synthesis Report**. Genebra: [s.n], 2007. Disponível em: www.ipcc.ch. Acesso em 26 jan. 2021.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Climate Change 2014. Synthesis Report**. Genebra: [s. n.], 2015. ISSN 00220248. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0022-0248\(00\)00575-3](https://doi.org/10.1016/S0022-0248(00)00575-3). Acesso em 26 jan. 2021.

INSTITUTO DE ESTUDOS AMAZÔNICOS (IEA). **Relatório Técnico para Embasamento de Ação Civil Pública**. São José dos Campos, set. 2020.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 69. Ações Relativas à Fiscalização Ambiental sob Responsabilidade do Ibama**. Brasília: [s. n.], 2017. Disponível em: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/830683_RAv_nº_69_-_Fiscalização_Ambiental_sob_Responsabilidade_do_IBAMA.pdf.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR.). **Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship between Climate Change and Human Rights**. [S.l], jan. 2009.

PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari M. A Rights Turn in Climate Change Litigation? **Transnational Environmental Law**. [S. l.], v. 7. n. 1. 2017. p. 37–67. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S2047102517000292>.

PONTES, Felipe. **Barroso: ceticismo com mudança climática é obstáculo a ser superado**. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2020-09/barroso-ceticismo-com-mudanca-climatica-e-obstaculo-ser-superado>. Acesso em: 01 fev. 2021.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do Trabalho Científico : Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: FEEVALE, 2013.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (UNEP). **El estado del litigio en materia de cambio climático. Una revisión global**. Nairobi: [s. n.], 2017. *E-book*.

RECIFE. **Decreto nº 33.080, de 08 de novembro de 2019**. Declara o Reconhecimento à Emergência Climática Global. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/decreto/2019/3308/33080/decreto-n-33080-2019-declara-oreconhecimento-a-emergencia-climatica-global>. Acesso em: 27 jan. 2021.

SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Botter. **Emergência climática e a emergência da litigância climática Até que ponto a litigância é uma ferramenta adequada para fortalecer a governança climática?**. [S. l.], 2019a. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/emergencia-climatica-e-a-emergencia-da-litigancia-climatica-12062019>. Acesso em: 31 jan. 2021.

SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Botter. PANorAmA da Litigância Climática no Brasil e no mundo. In: REVISTA DOS TRIBUNAIS (org.). **Litigância climática Novas fronteiras para o Direito Ambiental no Brasil**. 1. ed. São Paulo: [s. n.], 2019b.

SHALDERS, André. **Passando a boiada: 5 momentos nos quais Ricardo Salles afrouxou regras ambientais**. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54364652>. Acesso em: 6 fev. 2021.

STRECK, Lenio Luiz. Entre o Ativismo e a Judicialização da Política : A Dificil Concretização do Direito Fundamental a Uma Decisão Judicial Constitucionalmente Adequada. **Espaço Jurídico: Journal of Law**. Joaçaba, ano 17, n. 3, 2016. p. 721–732. Disponível em: <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18593/ejll.v17i3.12206>

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME UNEP. **Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review**. Nairobi: [s. n.], 2020.

VALE, Mariana M.; *et al.* The Covid-19 pandemic as an opportunity to weaken environmental protection Brazil. **Biological Conservation**. v. 255, març./ 2021, p. 1-6. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2021.108994>. Acesso em 21 fev. 2021.

RUPTURA DEMOCRÁTICA E RETROCESSOS SOCIOAMBIENTAIS: AS MODIFICAÇÕES DOS ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS NA AMAZÔNIA LEGAL A PARTIR DE 2016¹

Ana Beatriz da Costa Starowsta²
Amanda Ferraz da Silveira³

INTRODUÇÃO

Em um contexto de ruptura democrático-representativa de 2016, com amparo da negligência oportuna do Estado brasileiro, retrocessos socioambientais promovidos para suprir os interesses de grandes grupos econômicos aumentaram de frequência. Sendo assim, tornou-se necessário atentar às alterações na legislação referente aos espaços territoriais especialmente protegidos na Amazônia Legal, que possuíam o propósito de modificar o alcance ou o nível de proteção dessas áreas.

Dessa forma, o objetivo geral da pesquisa é realizar, dentro de uma perspectiva crítica e socioambiental, um levantamento e análise das mudanças legislativas que importaram na modificação dos limites ou nível de proteção dos espaços territoriais especialmente protegidos federais na Amazônia Legal, a partir de 2016. Quanto à metodologia, fez-se o uso da combinação dos métodos dialético e indutivo, procedimento monográfico e técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Levando em consideração que o objeto da presente pesquisa é atual, destaca-se a importância de consulta a base de dados de instituições e organizações não governamentais.

Para isso, é necessário analisar o sistema de proteção à natureza no Brasil e examinar o avanço do sistema de produção capitalista sobre a natureza, que acarreta a crise ecológica moderna e motiva uma nova dimensão de direitos fundamentais, expressos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especificamente nas disposições do artigo 225, com destaque àquela que incumbe o Poder Público de definir espaços territoriais a serem especialmente protegidos (sendo a alteração e supressão permitidas somente por lei e vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção). Também é necessário analisar a Lei n. 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e a Lei 9.985/2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Por fim, analisam-se os espaços territoriais especialmente protegidos e das mudanças na legislação referente a eles,

¹ Esta pesquisa é resultado parcial do plano de trabalho “Ruptura democrática e retrocessos socioambientais: as modificações dos espaços territoriais especialmente protegidos na Amazônia Legal a partir de 2016” desenvolvido no Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. O plano de trabalho integra o projeto de pesquisa “Instrumentos de proteção ambiental e os direitos da sociobiodiversidade na América Latina”, apoiado pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná e coordenado pela Profa. Amanda Ferraz da Silveira.

² Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Bolsista pela mesma instituição pelo Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC. Endereço eletrônico: abia59@gmail.com.

³ Doutoranda e mestra em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Bolsista de fomento pela mesma instituição. Endereço eletrônico: aferraz.silveira@gmail.com.

atentando aos retrocessos socioambientais, dentro do recorte temporal já especificado.

1 O SISTEMA DE PROTEÇÃO À NATUREZA NO BRASIL E A CRISE ECOLÓGICA MODERNA: UMA NOVA DIMENSÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

A fim de cumprir com o objetivo geral da presente pesquisa ao investigar as mudanças legislativas que buscavam a modificação dos limites ou nível de proteção dos espaços territoriais especialmente protegidos na Amazônia Legal, em âmbito federal, a partir de 2016, foi necessário compreender o sistema jurídico de proteção à natureza no Brasil, a partir da análise do avanço do sistema de produção capitalista sobre a natureza que desencadeou a crise ecológica moderna.

Cumprir evidenciar que a crise mencionada motivou uma nova dimensão de direitos fundamentais expressos na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, principalmente nas disposições do artigo 225, com destaque àquela apresentada no § 1º, inciso III, que incumbe o Poder Público de definir espaços territoriais a serem especialmente protegidos (sendo a alteração e supressão permitidas somente por lei e vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção).

Carlos Marés (2015) evidencia as mazelas da modernidade que, ao se transformar em capitalismo, desprezou a natureza que não era capaz de se tornar mercadoria. A Revolução Verde do século XX é um marco em que se desenvolveu uma imagem irrealista de que o homem não dependia da natureza e era capaz de substituí-la. Esse pensamento avançou sobre os campos e cidades e foi responsável por expulsar o que não era natural, com uma visão de mercado.

A visão capitalista sobre a natureza na modernidade refletiu em diversos âmbitos da sociedade, como nas legislações, a exemplo do Código Civil que apresentava as figuras do contratante e da propriedade. Ou ainda como na Economia, em que havia o trabalhador e a matéria-prima. Sendo assim, a dicotomia entre homem e natureza era constantemente reforçada. Portanto, perante o Estado de Direito na modernidade, duas situações foram postas em evidência: que a natureza era tida como submissa à sociedade humana; e que os seres humanos possuíam o dever de afastar da sociedade tudo aquilo que não fazia parte do contrato social.

Foi assim que o homem transformou a natureza para satisfazer as próprias necessidades e deparou-se com consequências desastrosas, a exemplo das pandemias. Ao fazer uma breve menção às conclusões de Davi Kopenawa Yanonami, Marés (2015) aborda que o ser humano, na modernidade, dominou e transformou a natureza de tal forma (com intuito de conseguir bens e riquezas) que passou a enxergar como uma injusta ameaça o

risco de sua própria destruição e a necessidade de preservar o meio ambiente. Para reverter o cenário funesto que se configurou, verificou-se a necessidade de intervenção do Estado e do Direito, entretanto, havia impasses impostos pelo próprio capital (na lógica de que limitar o aumento infinito da produção violaria a lei do capitalismo de crescimento permanente e constante).

É importante destacar que atividade destrutiva está presente há anos em diversas sociedades, entretanto o desenvolvimento da consciência socioambiental é recente e lento. De forma a considerar a natureza como objeto de proteção jurídica, tornou-se necessário pensar na reforma interna do capitalismo. Uma proposta considera que o rompimento com ele é possível a partir de situações revolucionárias, com o fortalecimento do aparato estatal.

Mediante o exposto, é possível afirmar que a crise ambiental moderna, desencadeou uma nova dimensão de direitos fundamentais, impondo ao Estado de Direito Ambiental a proteção ao meio ambiente. Esse fato também é abordado por Ferreira e Leite (2011) que, ao analisarem as necessidades impostas pela modernidade, discutem: a natureza enquanto objeto de proteção jurídica perante o Estado de Direito Ambiental, os objetivos desse Estado e sua expressão na CRFB, com destaque ao artigo 225 que apresenta o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Existem diversas concepções acerca do termo “Estado de Direito Ambiental”, tais como a de Tarrega e Santos Neto (2003, apud FERREIRA; LEITE, 2011, p. 31) que o apresentam como resultado das novas demandas do homem, que assentiu a transição do Estado Liberal de Direito ao Estado de Direito Ambiental, com fulcro na igualdade entre os indivíduos e na proteção ambiental. Ou, ainda, como a de Leite (2003, apud FERREIRA; LEITE, 2011, p. 32), que defende tratar-se de um conceito teórico-abstrato que envolve elementos jurídicos, sociais e políticos capazes de propiciar a harmonia entre os ecossistemas e garantir a dignidade para além do ser humano.

Para uma maior compreensão acerca do tema, cumpre distinguir as gerações dos problemas ecológicos e as novas exigências impostas ao Estado de Direito Ambiental. Os problemas ambientais de primeira geração são aqueles de dimensão antropocêntrica, cuja dignidade da pessoa humana se encontra no centro da moralidade ambiental, enquanto os problemas ambientais de segunda geração são aqueles que podem interferir na qualidade de vida de sucessivas gerações, além de demonstrar que as decisões tomadas no presente possuem vínculo com o futuro (CANOTILHO, 2007, apud FERREIRA; LEITE, 2011, p. 36-37).

Os problemas de ambas as gerações coexistem na modernidade, o que exige uma busca constante de mecanismos de compatibilização por parte do ordenamento jurídico brasileiro. Da análise do caput do artigo 225 da CRFB/88 nota-se uma imposição ao

Poder Público e à coletividade de preservar o meio ambiente não só para a presente, como também para as futuras gerações.

Ao deparar-se com a necessidade de contemplar normas que visam disciplinar, simultaneamente, os problemas de primeira e de segunda geração, o ordenamento jurídico brasileiro procura adequar-se a uma nova faceta da crise ecológica (FERREIRA e LEITE, 2011, p. 39).

Nesse ponto, mediante o exposto, verificou-se a razoabilidade de convocar o princípio da proibição de retrocesso (CANOTILHO, 2007, apud FERREIRA; LEITE, 2011, p. 39). Significa dizer, nos termos de Ferreira e Leite (2011, p. 39), que “procura-se evitar o recuo injustificado de normas e medidas que estabeleçam um nível de proteção jurídica adequado ao meio ambiente”.

Em meio a um intenso processo de modernização que transforma paulatinamente a sociedade industrial em uma sociedade de risco e atribui novas características à crise ambiental, parece razoável convocar o princípio da proibição do retrocesso para evitar qualquer recuo injustificado da proteção que a Constituição Federal de 1988 outorgou ao meio ambiente, especificamente em relação ao núcleo normativo do direito ambiental brasileiro (CF;88, art. 225). Sobre esse aspecto, cumpre novamente pontuar que cabe ao Estado estabelecer e manter um mínimo essencial ecológico, ou seja, assegurar uma zona de proteção suficiente e adequada que não retroceda a níveis inferiores daqueles já consagrados, exceto que existam condições fáticas legitimando esse recuo (FERREIRA e LEITE, 2011, p. 50).

Ou seja, os dispositivos constitucionais não admitem retrocesso ecológico. Cabe destacar que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui cláusula pétrea pela importância que configura à vida.

Nesse sentido, François Ost (1995) apresenta o poder do Direito em qualificar os elementos da natureza como patrimônio comum da humanidade e estabelecer deveres congruentes com a responsabilidade para com as futuras gerações. Para introduzir o tema, o referido autor atenta ao fato de que, após a modernidade, verificou-se a perda do sentido de vínculo e de limite. Enquanto o primeiro consiste no fato de que houve a perda daquilo que liga o homem com a natureza, o segundo consiste na perda daquilo que os distingue.

Eis a crise ecológica: a deflorestação e destruição sistemática das espécies animais, sem dúvida; mas, antes de mais e sobretudo, a crise da nossa representação da natureza, a crise da nossa relação com a natureza (OST, 1995, p. 8).

Dessa maneira, apesar dos modernos terem razão em pensar que o homem não se reduz a natureza (e que sua libertação é sinal de sua humanidade), fizeram mal em esquecer que o limite assim como separa e distingue, também é aquilo que liga. Assim, surge a ideia de retorno das ideias da “*deep ecology*” (aqui insere-se o direito dos animais e a noção de que não é a Terra que pertence ao homem, mas o homem que pertence à

Terra). Entretanto, a partir do momento em que a natureza se torna sujeito (inclusive no Direito), recupera-se a noção de vínculo, porém perde-se o limite, tendo em vista que ocorre a perda daquilo que distingue o homem dos demais seres vivos.

Como solução, surge o conceito de natureza-projeto, que integra as semelhanças e diferenças entre o homem e a natureza. Isto é, mediante a apresentação do conflito entre o antropocentrismo (homem no centro do universo: natureza-objeto) e biocentrismo (antônimo ao antropocentrismo: natureza-sujeito), a problemática consiste na superação destas diferenças. Nesse sentido, o Direito insere-se para afirmar o sentido da vida em sociedade, ao realizar a arbitragem entre verdades múltiplas que se articulam, de maneira frequente, em planos distintos.

2 DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE E DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

Anterior ao advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Lei 6.938/81 surgiu como um marco importante para o meio ambiente enquanto objeto de proteção jurídica. Ela dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e seus objetivos (art. 4º). Além disso, instituiu e definiu a estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente, o SISNAMA (em seu art 6º), atribuiu competências ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e deu outras providências.

Seu propósito consistiu na melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendido, dentre outros, o princípio da ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido (vide art. 2º, inciso I, da referida Lei).

Sobre o tema, Ferreira e Leite (2011) são precisos ao afirmar que o silêncio do constituinte quanto a particularização dos elementos constitutivos do meio ambiente parece indicar que a CRFB/88 abraçou a conotação apresentada pela Lei 6.938/81, ao conceber “o meio ambiente como um conjunto de condições e fatores essenciais ao desenvolvimento equilibrado da vida, em todas as suas formas” (FERREIRA; LEITE, 2011, p. 42). Dessa forma, o constituinte adotou uma concepção integrada de meio ambiente para que o homem se perceba como parte da Terra, da qual depende a sua própria existência.

Outro marco fundamental para a natureza enquanto objeto de proteção jurídica é abordado por Nurit Bensusan (2006), que pontua que o estabelecimento de espaços especialmente protegidos configura uma ferramenta essencial para a conservação da natureza atualmente. Entretanto, relembra que a ideia de conservar a natureza é consequência do

contínuo questionamento da humanidade acerca de suas relações com a Terra, que foi se desenvolvendo e se transformando desde a Antiguidade, resultando, no Ocidente, em relações de domínio e desprezo pela natureza e excesso de confiança na tecnologia como solução dos problemas.

O reconhecimento do impacto da humanidade sobre a Terra encontrou sua expressão completa no século XVIII. A partir de então sua importância foi crescendo a ponto de a humanidade reservar espaços onde houvesse a preservação da “hipotética condição prístina” do planeta (BENSUSAN, 2006, p. 13). Todavia, para uma adequada conservação, é necessário entender que a biodiversidade é produto da história da interação entre atividades humanas e meio ambiente. Entretanto, grande parte das áreas protegidas no Ocidente foi criada com base no mito da natureza intocada. Como consequência, verificou-se o conflito entre estratégias de conservação e populações humanas residentes nessas áreas (responsáveis pela manutenção de sua integridade biológica).

Em âmbito internacional, dentre outros, o 4º Congresso Mundial de Parques, em Caracas, 1992, representou uma mudança com relação ao papel das populações humanas dentro dos parques. Por sua vez, o Acordo de Durban, consequência do 5º Congresso Mundial de Parques, realizado na África do Sul, fundamentou o compromisso da conservação da biodiversidade em dois pilares: as áreas protegidas e as populações humanas. A despeito do nome, este Congresso tratou de todas as modalidades de áreas protegidas reconhecidas pela União Internacional de Conservação da Natureza (IUCN) (BENSUSAN, 2006).

Influenciado pela comunidade internacional, novas iniciativas de preservação da biodiversidade foram surgindo também no Brasil. Em 1988, a CRFB, em seu artigo 225, assegurou a todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (art. 225 § 1º, inciso III).

A Constituição Federal de 1988 assegura a todos, em seu artigo sobre meio ambiente (art. 225), um ‘meio ambiente ecologicamente equilibrado’ e impõe ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo. Um dos instrumentos que a Constituição arrola para o cumprimento desse dever é a ‘definição de espaços territoriais a serem especialmente protegidos’, ou seja, indica que o poder público deve criar áreas protegidas e garantir que elas contribuam para a existência de um ‘meio ambiente ecologicamente equilibrado’ (BENSUSAN, 2006, p. 19).

Com base nas disposições constitucionais, o Brasil, por meio da Lei n. 9.985/2000, concebeu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

Contudo, conforme será verificado mais adiante, atribuir toda a responsabilidade pela preservação da biodiversidade às áreas protegidas é “receita para o fracasso ecológico e social” (BENSUSAN, 2006, p. 31), uma vez que há outros fatores essenciais para realizar

essa preservação, tais como e, principalmente, o político (tendo em vista que a maior parte dos impasses estão relacionados ao debate de quem detém a biodiversidade).

Vale acentuar ainda que a contagem oficial de áreas protegidas no Brasil não demonstra de fato o quanto a biodiversidade está sendo protegida no país. Como exemplo, há os parques de papel que não cumprem com o objetivo de conservar a biodiversidade, mas entram na contagem oficial de áreas protegidas, diminuindo as taxas de desmatamento e o apelo para a criação de novas áreas. Bensusan (2006, p. 49) salienta que “é mais fácil conseguir recursos para o estabelecimento de novas áreas protegidas do que para sua implementação ou manejo”.

Por sua vez, Marcia Dieguez Leuzinger (2009) elucida que o termo “unidades de conservação” abarca apenas os espaços ambientais previstos pela Lei n. 9.985/00, sujeitos a um regime jurídico específico (mais restrito e determinado), isto é: unidades de conservação são espécies de espaço territorial especialmente protegido conscritos na Lei do SNUC, sujeitos a um determinado regime.

A referida Lei do SNUC estabeleceu doze categorias de unidades de conservação (UCs), divididas entre “unidades de proteção integral” e “unidades de uso sustentável”. Nas primeiras é vedada a utilização direta de recursos naturais, sendo permitido apenas, conforme o caso, o desenvolvimento de atividades de pesquisa científica, educação ambiental e turismo ecológico: “os objetivos desses espaços é a preservação dos ecossistemas com o mínimo de intervenção antrópica” (LEUZINGER, 2009, p.124). Enquanto nas segundas o uso direto dos recursos naturais é permitido, desde que de maneira sustentável, dentro dos limites estabelecidos por lei.

Os grupos das unidades de conservação de proteção integral abarcam as categorias de manejo que não admitem o uso direto dos recursos naturais. São eles: Parque Nacional (PARNA), Estação Ecológica (ESEC), Reserva Biológica (REBio), Monumento Natural (MONAT) e Refúgio da Vida Silvestre (REVIS). Por sua vez, o grupo das unidades de uso sustentável (de uso direto dos recursos naturais), são: Áreas de Proteção Ambiental (APA), Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), Florestas Nacionais (FLONAs), Reservas Extrativistas (RESEX), Reservas de Faunas (REFAU), Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN).

Da análise minuciosa da Lei n. 9.985/2000, é possível entender cada uma dessas categorias e os principais conceitos envolvidos. Entretanto, antes de discriminar cada uma delas, cabe destacar outras disposições importantes da referida Lei:

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas

jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

[..]

VI - proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais;

[..]

IX - uso indireto: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais;

X - uso direto: aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais;

XI - uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável;

No art. 4º estão dispostos os objetivos do SNUC, enquanto o art 6º apresenta os órgãos pelos quais o SNUC é gerido, com as respectivas atribuições. Além dessas, a Lei do SNUC apresenta outras disposições importantes. Entretanto há algumas definições problematizadas⁴.

Assim, passa-se a análise das categorias de Unidades de Conservação. Quanto à ESEC: seu nível de proteção corresponde à vedação do uso direto dos recursos naturais; possui objetivo de preservação da natureza e pesquisa científica; de posse pública; é incompatível com o regime privado; exige desapropriação; e a visitação não é permitida (apenas para fins educacionais, com prévia autorização do órgão ambiental).

No que concerne à REBio: seu nível de proteção corresponde à vedação da utilização direta dos recursos naturais; possui objetivo de preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites; não há interferência humana direta ou modificações ambientais; de posse pública; é incompatível com o regime privado; exige desapropriação; a visitação não é permitida (apenas para fins educacionais, com prévia autorização do órgão ambiental); difere-se da estação ecológica por não ser possível realizar pesquisas que possam alterar o ecossistema.

No que diz respeito ao PARNA: é vedado o uso direto dos recursos naturais; possui objetivo de preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica; há possibilidade de realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico; de posse pública; é incompatível com o regime privado; exige desapropriação; é permitida a visitação.

Quanto ao MONAT: não é permitida a utilização direta dos recursos naturais; possui objetivo de preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica; de posse pública e particular (desde que compatíveis com os objetivos da UC); é compatível com o regime privado; a desapropriação não é obrigatória; e a visitação é permitida.

⁴ Estas podem ser encontradas na obra de Nurit Bensusan (2006, p. 59) supracitada.

Por sua vez, tratando-se de REVIS: é vedado o uso direto dos recursos naturais; possui objetivo de proteger ambientes naturais em que se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória; de posse pública e particular (desde que harmonizável com os objetivos da UC); é compatível com o regime privado; a desapropriação não é obrigatória; e a visitação é permitida.

Quanto à FLONA: é permitida a utilização direta dos recursos naturais; possui objetivo de uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas; de posse pública, com concessão de uso para a comunidade tradicional que já habite no momento de criação da unidade de conservação; é incompatível com o regime privado; exige desapropriação; e permite a visitação.

No que concerne à RESEX: é permitido o uso direto dos recursos naturais; possui objetivo de proteger os meios de vida e a cultura das populações tradicionais extrativistas e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade; de posse pública, com concessão de uso para a comunidade extrativista tradicional; é incompatível com o regime privado; exige desapropriação; e permite visitação.

Perante a RDS: é permitida a utilização direta dos recursos naturais; possui objetivo de preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações; de posse pública e particular (desde que compatível com os objetivos da UC); é compatível com o regime privado; a desapropriação não é obrigatória; e é permitida a visitação.

Quanto à REFAU: é permitido o uso direto dos recursos naturais; possui como objetivo estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos; de posse pública; é incompatível com o regime privado; exige desapropriação; a visitação é permitida.

No que concerne à ARIE: a utilização direta dos recursos naturais é permitida; possui objetivo de manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza; de posse pública e particular (desde que compatíveis com os objetivos da UC); é compatível com regime privado; a desapropriação não é obrigatória; e cuja visitação é estabelecida pelo gestor da unidade ou pelo proprietário.

No que se refere à APA: é permitida a utilização direta dos recursos naturais; possui objetivo de proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais; de posse pública e particular

(desde que compatível com os objetivos da UC); é compatível com o regime privado; a desapropriação não é obrigatória; e a visitação é estabelecida pelo gestor da unidade ou pelo proprietário. Por fim, quanto à RPPN: é vedada a utilização direta dos recursos naturais; possui objetivo de conservar a diversidade biológica; de posse particular; é compatível com o regime privado; sem desapropriação; e permite visitação.

Com base nos dados disponibilizados pelo Instituto Socioambiental (ISA, 2020), foram identificadas na Amazônia Legal, em âmbito federal, a partir de 1981: 15 (quinze) ESECs; 26 (vinte e seis) PARNAs, 10 (dez) REBIOS, totalizando 51 (cinquenta e uma) Unidades de Conservação de proteção integral. Ainda, foram localizadas: 5 (cinco) APAs, 3 (três) ARIEs, 34 (trinta e quatro) FLONAs, 1 (uma) RDS e 51 (cinquenta e uma) RESEXs, totalizando 94 Unidades de conservação de Uso Sustentável. Com isso, tem-se um total de 145 Unidades de Conservação federais na Amazônia Legal.

3 DA BUSCA PELA ALTERAÇÃO DOS LIMITES OU NÍVEL DE PROTEÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO PARÁ, DO PANORAMA SOCIOAMBIENTAL DA REGIÃO E DOS RETROCESSOS SOCIOAMBIENTAIS

Ainda com base nos dados do Instituto Socioambiental (ISA, 2020), foi possível identificar, dentro da esfera federal, as Unidades de Conservação (UCs) envolvidas em episódios de busca de alteração de limites ou nível de proteção de suas áreas, a partir de 2016. As UCs identificadas foram: Parque Nacional (Parna) do Jamanxim, Floresta Nacional (Flona) do Jamanxim, Parna do Rio Novo e Área de Proteção Ambiental (APA) do Tapajós. Tão logo, foi possível traçar o panorama socioambiental do Pará (região onde elas se encontram), cujos dados e informações evidenciam que nos últimos anos o Estado aprofundou a tradição de descumprimento dos preceitos previstos na CRFB/88, a fim de favorecer os interesses de grupos específicos, promovendo retrocessos socioambientais.

Quanto ao Parna do Jamanxim, verificou-se que a Medida Provisória (MP) 758/2016, durante a tramitação no Congresso para conversão em lei, foi alterada de maneira a causar deturpação do seu objetivo e chegou a indicar a recategorização de 344 mil hectares do Parna para APA (categoria menos restritiva). A versão final perdia a ampliação de 51 mil hectares sobre a APA do Tapajós, proposta na MP758/2016, e mantinha somente a exclusão de 862 hectares, área destinada aos leitos e às faixas de domínio da EF-170 e da BR-163. Dessa forma, o Parna passaria a ter 858.860 hectares. A APA Rio Branco, citada na Lei, foi incluída durante a tramitação no Congresso, sem constar na versão original da MP, e seria criada sobre 101 mil hectares do Parna, cerca de 12% de sua área original. Os artigos referentes foram vetados pelo Presidente Michel Temer após forte pressão de organizações nacionais e internacionais.

Perante a Flona do Jamanxim, destaca-se o Projeto de Conversão de Lei advindo da MP 756/2016. Durante a tramitação no Congresso, seu objetivo inicial foi alterado e, juntamente com a MP 758/2016, publicada em conjunto, ameaçou fragilizar aproximadamente 1,2 milhões de hectares. Após passagem pelo congresso, a área proposta para ser retirada da Flona (e recategorizada como APA) aumentou para 486 mil hectares. O PLC 4/2017 foi vetado pelo presidente Temer em decorrência de pressões de organizações nacionais e internacionais. A MP reduzia a Flona do Jamanxim de 1.301.120 hectares para 557.580 hectares. Ela foi prorrogada pelo período de sessenta dias por meio de ato do presidente da mesa do congresso nacional No7/2017 em 20 de março de 2017 (DOU 21/03/2017). Com a expiração dessa, a Flona voltou a sua área inicial.

No que concerne ao Parna do Rio Novo, o Projeto de Conversão de Lei, derivado da MP 756/2016, durante a tramitação no Congresso, teve seu objetivo alterado e, em conjunto com a MP 758/2016 ameaçou fragilizar aproximadamente 1,2 milhões de hectares. O PLC 4/2017 (MP 756/2016) foi vetado integralmente pelo presidente, como já mencionado, mas após a passagem pelo congresso, a ampliação do Parna Rio Novo já havia sido retirada.

A MP criava a APA do Jamanxim, em Novo Progresso (PA), com área aproximada de 542.309 hectares e ampliava os limites do Parna do Rio Novo, que passava a ter aproximadamente 976.525 hectares, e reduzia a Flona do Jamanxim de 1.301.120 hectares para 557.580 hectares. A APA e o Parna foram criados e ampliados com porções advindas da Flona, sendo que 304.772 hectares da APA provinham da Flona. A MP foi prorrogada pelo período de sessenta dias por meio de ato do presidente da mesa do congresso nacional No7/2017 em 20 de março de 2017 (DOU 21/03/2017). Com a expiração dessa, o Parna voltou a sua área inicial.

Por sua vez, quanto a APA do Tapajós, sabe-se que a MP inicial expirou e sua conversão em lei não contemplou a ampliação de uma parte do Parna, assim a APA do Tapajós voltou a ter sua área anterior de 2.039.581 hectares e não mais os 1.997.628 hectares para os quais havia sido reduzida: a MP 758/2016 alterava os limites da APA do Tapajós e do Parna do Jamanxim, desafetava 862 hectares - em dois polígonos de 334 hectares e 528 hectares - do Parna para instalação dos leitos e às faixas de domínio da EF-170 e da BR-163 (uma vez instalada a ferrovia, as frações das áreas discriminadas no caput que não fossem efetivamente utilizadas seriam reintegradas ao Parna do Jamanxim).

Ao observarem as referidas Medidas Provisórias, Silveira, Ferreira e Caleiro (2018) já haviam constatado que elas objetivavam a diminuição do grau de proteção das áreas, de maneira a conceder anistia ao desmatamento e à ocupação ilegal, de forma a permitir sua posterior regularização. É importante destacar que o veto não garantiu a proteção das Unidades de Conservação mencionadas, bastou analisar o panorama socioambiental

do Pará, região onde elas se encontram, para chegar a essa conclusão.

A fim de contextualizar os dados encontrados é válido destacar as principais atividades econômicas desempenhadas no Pará: a agropecuária, a indústria, com destaque à extração dos materiais metálicos responsáveis por grande parte das exportações paraenses (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, 2019) e exportações (com destaque ao minério de ferro), além de comércio e serviços.

Aqui, antes de mais nada, se fez necessário analisar o estudo “*Anthropogenic disturbance in tropical forests can double biodiversity loss from deforestation*”, publicado pela Nature (2016), a fim de compreender a questão da degradação na Amazônia (dano muitas vezes imperceptível para os satélites, que resulta das perturbações antropogênicas e inclui cortes seletivos de madeira, focos de incêndio ou fragmentação de florestas remanescentes), pois como será visto adiante há destaque ao Pará também quanto à degradação florestal.

Assim, passa-se a análise do Boletim do Desmatamento da Amazônia Legal de março 2021 (INSTITUTO DO HOMEM E DO MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA – IMAZON, 2021), que apontou o desmatamento de 254 quilômetros quadrados, (um aumento de 216% em relação a março de 2020, quando o desmatamento somou 256 quilômetros quadrados) sendo que 33% desse desmatamento ocorreu no Pará e 11% foi registrado em Unidades de Conservação. As florestas degradadas na Amazônia Legal, somaram 64 quilômetros quadrados em março de 2021 (o que representa um aumento de 156% em relação a março de 2020, quando a degradação detectada foi de 25 quilômetros quadrados), sendo que 25% da degradação foi detectada no Pará

Em março de 2020, o Boletim (INSTITUTO DO HOMEM E DO MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA – IMAZON, 2020) já apontava para um aumento um aumento de 279% no desmatamento em relação a março de 2019, sendo que 23% dele ocorreu no Pará. As florestas degradadas na Amazônia Legal somaram 25 quilômetros quadrados em março de 2020. Nesse período, da degradação total, 20% foi detectada no Pará. Ainda, é importante ressaltar que o Boletim demonstra que 15% do total de desmatamento no intervalo abordado ocorreu em unidades de conservação.

Em maio de 2019, o Boletim (INSTITUTO DO HOMEM E DO MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA – IMAZON, 2019) já havia detectado um desmatamento de 797 km² de desmatamento na Amazônia Legal (um aumento de 26% em relação a maio de 2018), destacando um ponto de atenção, qual seja: um terço do desmatamento detectado ocorreu em Unidades de Conservação (34%). A APA Triunfo do Xingu, no Pará, foi a mais desmatada com 132 km². No mesmo Estado, a Flona do Jamanxim e Estação Ecológica (ESEC) Terra do Meio também obtiveram números expressivos: 23 km² e 12 km² de desmatamento. No período mencionado, o Pará foi o Estado que registrou maior índice de desmatamento, com 40% do total detectado pelo Sistema de Alerta de

Desmatamento (SAD).

Em maio de 2018, o Boletim (INSTITUTO DO HOMEM E DO MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA – IMAZON, 2018) tornou público que o Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD) detectou 634 quilômetros quadrados de desmatamento na Amazônia. Considerando somente os alertas a partir de 10 hectares, houve aumento de 73% em relação a maio de 2017. 48% do desmatamento desse período ocorreu no Pará. As florestas degradadas na Amazônia Legal somaram 130 quilômetros quadrados em maio de 2018, sendo que a degradação foi detectada somente no Pará. Nesse período, 30% do desmatamento foi registrado em Unidades de Conservação (no Pará a destruição dessas áreas representou 52% do total desmatado em todo o Estado).

Além disso, perante o ranking, divulgado em 2020, das áreas protegidas mais ameaçadas, segundo o Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), há destaque para a região do Pará, com a FLONA do Tapajós, FLONA do Jamanxim e APA do Tapajós. Esta última, juntamente com a APA Triunfo do Xingu, foi destaque também quanto à pressão de desmatamento. Cumpre elucidar que o ranking considera “ameaça” como sendo a medida do risco iminente de ocorrer desmatamento no interior da área protegida e “pressão” como a ocorrência do desmatamento no interior da área protegida que pode gerar perdas ambientais e até mesmo a redução ou redefinição de limites da área em questão.

Ademais, o Greenpeace Brasil (2020) apontou para o aumento do garimpo em unidades de conservação durante a pandemia do COVID-19 (o garimpo destruiu 879,8 hectares de floresta, entre janeiro e abril de 2020, o que representa um aumento de 80,62% quando comparado ao mesmo período de 2019), com destaque a duas UCs do Pará: Flona de Altamira e Parna do Jamanxim.

Ainda, uma análise feita pelo Greenpeace Brasil, a partir dos dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), mostra que de agosto de 2018 a agosto de 2019, a área garimpada no interior das áreas protegidas que compõem o mosaico da BR-163 (importante rodovia que liga o Pará ao Mato Grosso) foi de quase 50 km². As unidades de conservação analisadas foram as seguintes: Flona do Amaná, Flona do Jamanxim, Flona de Altamira, Flona do Crepori, Flona Itaituba I, Flona Itaituba II, Parna do Rio Novo, Parna do Jamanxim e APA do Tapajós.

No que diz respeito ao “Dia do Fogo”⁵, de agosto de 2018 no município de novo Progresso, localizado na BR-163, no Estado do Pará, a fundação Heinrich Böll (2019) pontua que ele fora consequência da destruição e desestruturação da institucionalidade ambiental e a paralisação de políticas públicas acompanhadas pelo crescimento do desmatamento e

⁵ O dia 10 de agosto de 2019 ficou conhecido como “Dia do Fogo” em razão de uma série de queimadas criminosas no município de Novo Progresso, ocasionadas por uma mobilização dos produtores rurais da região do Pará.

queimadas na Amazônia. Aqui também faz referência ao INPE ao apontar que o número de alerta de desmatamento, de janeiro a agosto de 2018 cresceu 75%, sendo que o número de alertas de julho foi 278% maior que o verificado no mesmo mês em 2018 e, em agosto era 321% maior, o que tornou a floresta raleada e sujeita a queimadas ilegais.

Ao ressaltar que a degradação da floresta aumenta o risco de incêndios florestais por parte do homem, a fundação observou que os dados do INPE mostraram que até agosto de 2018 o número de focos de incêndio no Brasil cresceu 111%, quando estava somente iniciando o período de seca e, sendo assim, por certo, os dados do Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia (PRODES) divulgados na época apresentaram a estimativa de que de agosto de 2018 a julho de 2019, a alta do desmatamento foi de 29,5% (maior área desmatada desde 2008), e aponta o Pará como responsável por 40% desse aumento.

Na explanação realizada pela fundação sobre o Dia do Fogo, algumas medidas tomadas pelo governo Bolsonaro logo no início do ano de 2018, foram indicadas como aquelas que favoreceram o episódio. Dentre muitas mencionadas, algumas foram: a reforma ministerial, que esvaziou o Ministério do Meio Ambiente, com cortes profundos em seu orçamento, inclusive o previsto para prevenção e controle de incêndios florestais; suspensão de convênios e extinção ou enfraquecimento de secretarias que respondiam por políticas e programas de combate ao desmatamento e queimadas; a transferência do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para o Ministério da Agricultura; a redução de equipes e estrutura do ICMBio e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), com destruição da estrutura de fiscalização e controle desses órgãos, cujo reflexo foi a redução de 22% das operações de fiscalização; e a revisão contratual e redução de verbas ao INPE.

Ademais, Clara Roman (2021) explica e analisa um novo estudo do ISA que detectou a explosão da grilagem na Amazônia (e o consequente aumento do desmatamento) entre 2018 e 2020. Por meio do CAR, que teve seus objetivos deturpados, grileiros realizam o cadastro de uma área pública, que não é sua, com objetivo de conseguir uma posterior regularização dessa área invadida. Assim, os invasores buscam impedir que outros grileiros façam o cadastro antes deles. Ademais, utilizam do registro como um documento oficial para a comercialização ilegal dessas terras, ainda que não tenha validade. A consolidação da grilagem se dá pela posse ilegal das terras e o desmatamento da área. A derrubada das florestas para transformá-la em pasto é o principal instrumento pelo qual os grileiros demonstram a posse.

Nas áreas protegidas, foi identificado um aumento de 56% dos registros de CAR dentro de Terras Indígenas e Unidades de Conservação, entre as bases do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) de 2018 e 2020, e um crescimento de 63% no

desmatamento nessas mesmas áreas. Nesse mesmo período, o desmatamento total nas áreas protegidas da Amazônia cresceu 42%.

As UCs federais foram as mais impactadas por essa corrida da grilagem. Parques e Florestas Nacionais são os principais alvos dos grileiros. Ao todo, os registros de CAR sobrepostos a essas áreas cresceu 54% e o desmatamento dentro desses cadastros irregulares cresceu 72%. Para as UCs de uso sustentável, o aumento foi de 274% nos registros do CAR de terceiros dentro dessas áreas com um aumento no desmatamento de 243%. O Estado do Pará apresentou um número alto da área com registros do CAR de terceiros em sobreposição com as áreas protegidas, totalizando mais de 10 milhões de hectares.

Ricardo Abramovay (2019) já havia evidenciado que, desde 2016, o Estado Brasileiro tem aprofundado a tradição de descumprimentos dos preceitos previstos na CRFB/88, o que pode ser observado pelos ataques constantes às áreas que deveriam ser especialmente protegidas, realizados por meio de uma coordenação que envolve mineradores, grileiros e exploradores ilegais de madeira, apoiados por personalidades e organizações políticas.

Em suma, embora as áreas protegidas na Amazônia sejam um imenso triunfo para o desenvolvimento da região e para o desenvolvimento da região e para a afirmação do Brasil como potência ambiental global, este patrimônio está sob ataque vindo não apenas de forma episódica, mas por meio de uma coordenação que envolve mineradores, grileiros e exploradores ilegais de madeira, frequentemente apoiados por personalidades e organizações políticas municipais, estaduais e nacionais (ABRAMOVAY, 2019, p. 73).

Sendo assim, é fundamental reconhecer o papel das populações tradicionais e suas atividades na ocupação das UCs, por tudo que as florestas e as populações representam: riqueza ecossistêmica e cultural, assim como utilidade econômica. Ao tolerar a invasão e a redução dessas áreas, renuncia-se a um papel global de extrema importância ao país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do estudo do sistema jurídico de proteção à natureza no Brasil, a partir da análise do avanço do sistema de produção capitalista sobre a natureza que desencadeou a crise ecológica moderna, foi possível observar os avanços do processo constituinte quanto à proteção da natureza no país.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 determinou o estabelecimento de áreas protegidas, a fim de garantir que elas contribuam para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Porém, com a ruptura democrático-representativa de 2016, retrocessos socioambientais aumentaram de frequência, o que pode ser verificado nos ataques constantes às unidades de conservação federais na Amazônia Legal.

Ao identificar as Medidas Provisórias 756 e 758 de 2016, foi possível constatar o

objetivo delas em alterar os limites e/ou nível de proteção de várias unidades de conservação no Pará (espaços que deveriam ser especialmente protegidos), a fim de conceder anistia ao desmatamento e à ocupação ilegal, de forma a permitir sua posterior regularização.

Tão logo, ao observar o panorama socioambiental do Pará (região onde as UCs analisadas se encontram), tornou-se evidente que nos últimos anos o Estado aprofundou a tradição de descumprimentos dos preceitos previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a fim de favorecer os interesses de grupos específicos cujas atividades prejudicam a conservação da natureza, promovendo retrocessos socioambientais.

Dessa forma, a responsabilidade pela preservação da biodiversidade não deve recair somente à existência de áreas protegidas, visto que para realizar essa preservação de forma satisfatória é necessário atentar a outros fatores, tais como o político, uma vez que os retrocessos socioambientais contam com a negligência oportuna do Estado brasileiro, que busca atender aos interesses de grandes grupos econômicos.

Mediante todo o exposto, verifica-se a urgente necessidade de respeito aos direitos fundamentais (garantidos pela CRFB/88 a fim de assegurar a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, haja vista a importância que este configura à vida), por parte do Estado Brasileiro, para que assim o Estado de Direito Ambiental se concretize de fato.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Amazônia**. Por uma economia do conhecimento da natureza. São Paulo: Elefante, 2019.

BARLOW, J., LENNOX, G., FERREIRA, J. *ET AL.* Anthropogenic disturbance in tropical forests can double biodiversity loss from deforestation. *Nature* **535**, 144–147 (2016). Disponível em <https://www.nature.com/articles/nature18326>. Acesso em: 16 abr. 2020.

BENSUSAN, Nurit. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. Capítulos 1 e 2.

BOLETIM do desmatamento da Amazônia Legal (maio 2018) SAD. **Imazon**, 20 jun. 2018. Disponível em [https://imazon.org.br/publicacoes/boletim-do-desmatamento-da-amazonia-legal-maio-2018-sad/#:~:text=Em%20Maio%20de%202018%2C%20o,detectado%20\(3%20quil%3%B4metros%20quadrados](https://imazon.org.br/publicacoes/boletim-do-desmatamento-da-amazonia-legal-maio-2018-sad/#:~:text=Em%20Maio%20de%202018%2C%20o,detectado%20(3%20quil%3%B4metros%20quadrados). Acesso em: 09 jul. 2020.

BOLETIM do desmatamento da Amazônia Legal (maio 2019) SAD. **Imazon**, 21 jun. 2019. Disponível em <https://imazon.org.br/publicacoes/boletim-do-desmatamento-da-amazonia-legal-maio-2019-sad/>. Acesso em: 09 jul. 2020.

BOLETIM do desmatamento da Amazônia Legal (março 2020) SAD. **Imazon**, 15 abr. 2020. Disponível em <https://imazon.org.br/publicacoes/boletim-do-desmatamento-da-amazonia-legal-marco-2020-sad/>. Acesso em: 09 jul. 2020.

BOLETIM do desmatamento da Amazônia Legal (março 2021) SAD. **Imazon**, 19 abr.

2021. Disponível em <https://amazonia.org.br/publicacoes/boletim-do-desmatamento-da-amazonia-legal-marco-2021-sad/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 10 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 10 mai. 2021.

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

FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato. A expressão dos objetivos do Estado de Direito Ambiental na Constituição Federal de 1988. In: COUTINHO, Ronaldo; AHMED, Flávio. **Cidade, direito e meio ambiente: perspectivas críticas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 29-53.

GARIMPO aumenta em terras indígenas e unidades de conservação durante a pandemia da covid-19. **Greenpeace Brasil**, 25 jun. 2020. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/press/garimpo-aumenta-em-terras-indigenas-e-unidades-de-conservacao-durante-a-pandemia-da-covid-19/#:~:text=Segundo%20o%20Artigo%20231%20da,o%20SNUC%20Lei%209.985%2F2000%20>. Acesso em: 26 jun. 2020.

GARIMPOS ilegais se alastram nas proximidades da BR – 163. **Greenpeace Brasil**, 07 out. 2019. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/garimpos-ilegais-se-alastram-nas-proximidades-da-br-163/>. Acesso em: 17 abr. 2020.

GOVERNO Temer altera unidades de conservação e fragiliza à floresta no Pará. **Instituto Socioambiental**, 26 dez. 2016. Disponível em <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/governo-temer-altera-unidades-de-conservacao-e-fragiliza-protecao-a-floresta-no-para>. Acesso em: 16 abr. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panoramas Estaduais**; Pará, PA; 2019. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/panorama>. Acesso em: 15 jul. 2020.

LEUZINGER, Marcia Dieguez. **Natureza e cultura: Unidades de Conservação de Proteção Integral e Populações Tradicionais Residentes**. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p. 115-157.

OST, François. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995. Introdução. Cap. 01, 02 e 03.

PAINEL DE DADOS - UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL. **Instituto Socioambiental**. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/>

paineldedados#categorias. Acesso em: 01 abr. 2020 Acesso em: 09 mar. 2020.

PARÁ é o Estado que tem mais áreas de proteção que sofrem ameaça e pressão de desmatamento na Amazônia em um ano. **Imazon**. 8 set. 2020. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/para-e-o-estado-que-tem-mais-areas-de-protecao-que-sofrem-ameaca-e-pressao-de-desmatamento-na-amazonia-em-um-ano/>. Acesso em: 10. nov.2020.

RANGEL TURA, Leticia. Amazônia: Retrocessos e Queimadas. **Heirich Böll Stiftung**, Rio de Janeiro, 6 de dezembro de 2019. Disponível em <https://br.boell.org/pt-br/2019/12/06/amazonia-retrocessos-e-queimadas>. Acesso em 16 abr. 2020.

ROMAN, Clara. Mesmo antes de aprovado, PL da grilagem está destruindo a Amazônia. **Instituto Socioambiental**, 17 mai. 2021. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/mesmo-antes-de-aprovado-pl-da-grilagem-esta-destruindo-a-amazonia>. Acesso em: 16.jun.2021.

SILVEIRA, Amanda Ferraz da; FERREIRA, Heline Sivini ; CALEIRO, Manuel . Retrocessos socioambientais em tempos de ruptura democrática representativa no Brasil. In: **Estudios políticos: 56.º Congresso Internacional de Americanistas, 2018, Salamanca**. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2018. v. 11. p. 615-624.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. De como a natureza foi expulsa da modernidade. **Revista Crítica do Direito**, [s.l.], n. 5, vol. 66, p. 88-106, ago/dez. 2015.
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL – ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO TAPAJÓS. **Instituto Socioambiental**. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/arp/4442>. Acesso em: 01 abr. 2020.

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL – FLORESTA NACIONAL DO JAMANXIM. **Instituto Socioambiental**. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/arp/4445>. Acesso em: 01 abr. 2020.

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL – PARQUE NACIONAL DO JAMANXIM. **Instituto Socioambiental**. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/arp/4447>. Acesso em: 01 abr. 2020.

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL – PARQUE NACIONAL DO RIO NOVO. **Instituto Socioambiental**. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/arp/4448>. Acesso em: 01 abr. 2020.

VETO não garante proteção de floresta. **Instituto Socioambiental**, 19 jun. 2017. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/veto-nao-garante-protecao-de-floresta>. Acesso em: 16 abr. 2020.

O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO E AS PROPOSTAS DE MERCANTILIZAÇÃO DAS ÁGUAS NO BRASIL

Daniele de Oliveira Lazzeres¹

Heline Sivini Ferreira²

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consagrou o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito de natureza fundamental, de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações. Esse meio ambiente deve ser compreendido como a interação de um conjunto de elementos - naturais, artificiais e culturais – que propiciam o desenvolvimento da vida em todas as suas formas.

Partindo da tutela constitucional, percebe-se que o macrobem ambiental recebe uma proteção diferenciada daquela conferida aos bens públicos e aos bens privados. Isso por se tratar de um bem comum, difuso e indissociável da qualidade dos seus elementos constitutivos. É, por conseguinte, indivisível, indisponível, impenhorável e inalienável, não podendo integrar o patrimônio particular ou público em razão da sua titularidade coletiva.

Deste conceito amplo e integrativo, depreende-se o meio ambiente como o conjunto de interações e elementos em sua máxima complexidade e extensão, sendo a sua compreensão de forma não fragmentada denominada de macrobem ambiental.

Ocorre que diante dos interesses do sistema capitalista na produção de capital, ao mesmo tempo em que Carta Magna tutela o bem ambiental de natureza difusa, as legislações infraconstitucionais legitimam a apropriação privada dos recursos ambientais que formam o macrobem, chamando-os de microbens ambientais. A propósito a norma infraconstitucional brasileira ao dispor sobre os microbens ambientais, os traz em regulamentação própria e específica, a exemplo os recursos hídricos.

Neste diapasão é que se faz pertinente a presente pesquisa, a qual pretende dispor sobre a água abarcada pelo conceito de meio ambiente na condição de macrobem, a qual não pode ser objeto de apropriação enquanto macrobem ambiental.

Todavia, não é o que tem se observado no tratamento jurídico a ela conferido, que por vezes, distancia-se daqueles atributos auferidos ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, fazendo uso do método dedutivo e das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental a presente pesquisa visa analisar o tratamento jurídico conferido ao microbem ambiental água no plano infraconstitucional a partir da completude da tutela constitucional do meio ambiente ecologicamente equilibrado, em especial no que tange às atuais propostas de privatização de serviços de acesso à água, sua precificação, apropriação e

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. E-mail: danilazzeres@hotmail.com.

² Professora do Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. E-mail: heline.ferreira@pucpr.

alocação ao capital privado.

Primeiramente, será feito um estudo sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental de natureza difusa e uso comum do povo. Na sequência, propõe demonstrar contraposição da tutela constitucional do macrobem ambiental – água – da tutela infraconstitucional dos recursos hídricos alocados a condição de microbens, passíveis de exploração, apropriação, alienação e negociação.

Por fim, adentra-se ao estudo da água a partir da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), do Código Civil (Lei n. 10.406/2002) e do novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020), como regimes jurídicos incompatíveis a tutela constitucional do macrobem ambiental. Das quais, tem-se que referidas normas jurídicas objetivam sujeitar o direito de uso e acesso a água a outorga e as regras que regem a propriedade privada, e são pretensivas em transformar a água em mercadoria.

Embora as tentativas de mercantilização das águas não sejam recentes, percebe-se que este processo vem se tornando uma política governamental ao longo dos tempos, impondo retrocessos socioambientais significativos que fragilizam a concepção das águas como bem comum ao qual todos têm direito, indistintamente.

1 O MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO COMO BEM DE USO COMUM DO POVO

A Política Nacional do Meio Ambiente conceitua o meio ambiente como um “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” (BRASIL, 1981), corresponde a interação de tudo que se encontra situado nesse espaço (RODRIGUES, 2019). Sendo assim, o meio ambiente corresponde ao “conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas” (SILVA, 2013), sendo “composto pela terra, a água, o ar, a flora e a fauna, as edificações, as obras de arte e os elementos subjetivos e evocativos” (SOUZA FILHO, 2006).

Este meio ambiente se refere a todos os seus elementos constitutivos de forma indissociável, no qual o MM. Ministro Relator Marco Buzzi em seu voto na Questão de Ordem do Recurso Especial nº 1.711.009 – MG o conceituou como “macrobem”:

Por macrobem entende-se o meio ambiente como um todo, o patrimônio ambiental em seu conceito mais amplo, o conjunto de interações e elementos em sua máxima complexidade e extensão. Por tal razão, a proteção do macrobem se dá em nível igualmente elástico como o de sua concepção, considerando-se atentatório toda e qualquer ação que vitima o equilíbrio ecológico e, necessariamente, danifica o meio ambiente. Em última *ratio*, a noção de macrobem se confunde com tudo o que influencia diretamente a harmonia global do meio ambiente. (STJ - QO no REsp: 1711009 MG 2017/0277127-0, Relator: Ministro Marco Buzzi, Data de Julgamento: 19/12/2017, CE - CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJe 23/03/2018).

Tem-se a concepção de meio ambiente como “macrobem”, ou seja, “conjunto de relações e interações que condicionam a vida em todas suas formas” (LEITE; AYALA, 2002).

Portanto, este conceito de macrobem ambiental aqui observado, é um conceito amplo e integrativo, abarcando todas as dimensões do meio ambiente, portanto, impondo a sua compreensão de forma não fragmentada, inclusive o que lhe garante o exercício ao direito à vida digna.

Dentro deste contexto, a essencialidade da tutela constitucional em qualificar a natureza fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ainda que elencado tão somente em seu artigo 225.

Por certo que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é essencial à sadia qualidade de vida, consubstanciando-se assim a sua efetiva proteção em sua amplitude no ordenamento jurídico, elevando-o a direito fundamental, ainda que não tipificado nos moldes do art. 5º da Lei Maior.

A proteção constitucional do meio ambiente prescrita na Magna Carta de 1988 exaltou a sua titularidade difusa, o qual não pode ser objeto de uma relação jurídica entre particulares, visto a impossibilidade e incompatibilidade constitucional do indivíduo vir o adquirir e inserir em seu patrimônio:

Surge o conceito de bem difuso, sendo seu exemplo típico o meio ambiente, protegido pelo art. 225 da Constituição Federal e pela Lei 6.938/1981, visando à proteção da coletividade, de entes públicos e privados. O Bem Ambiental é, nessa visão englobadora, um bem difuso, material ou imaterial, cuja proteção visa assegurar a sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações. Essa é a melhor concepção civil-constitucional de meio ambiente, visando à proteção das presentes e futuras gerações, ou seja, amparando-se direitos transgeracionais ou intergeracionais (TARTUCE, 2020).

Portanto, a titularidade do meio ambiente “ultrapassando o limite da esfera de direitos e obrigações de cunho individual” (FIORILLO, 2013), em virtude de abranger um número não calculado ou individualizado de pessoas, num âmbito indivisível e ligados por meios de fato, razões as quais lhe é atribuído de natureza difusa:

Estes novos direitos têm como a principal característica o fato de sua titularidade não ser individualizada, de não se ter ou não poder ter clareza sobre ela. Não são fruto de uma relação jurídica precisa, mas apenas de uma garantia genérica, que deve ser cumprida e que, no seu cumprimento acaba por condicionar o exercício dos direitos individuais tradicionais (SOUZA FILHO, 2011).

A própria Política Nacional do Meio Ambiente reiterou a necessidade de sua proteção tendo em vista o uso coletivo.

Compreendida a concepção de macrobem ambiental a partir da consagração de um bem de natureza difusa formado pela totalidade dos seus elementos constitutivos

(FERREIRA, 2008), tem seu uso comum do povo.

Ao passo que o Constituinte proclamou o meio ambiente como “bem de uso comum do povo”, visou afastar aquela tutela concebida a outros bens previstos no ordenamento jurídico, impondo-se assim, uma tutela específica e única a este bem:

O meio ambiente, bem de uso comum do povo, consiste no equilíbrio ecológico e na higidez do meio ambiente e dos recursos naturais, é bem público essencial, considerado *communes omnium*. É bem comum, geral, difuso, indissociável da qualidade dos seus constitutivos e, por conseguinte, indivisível, indisponível e impenhorável. Esse bem é alvo necessário da solicitude do Poder Público e da coletividade, que devem, em conjunto, zelar continuamente por ele. (MILARÉ, 2014).

A natureza deste bem comum, diverge daquelas modalidades elencadas na legislação civilista classificadas em bens privados ou particulares e bens públicos ou do Estado.

Os Bens públicos são aqueles pertencentes a uma entidade de direito público, conforme expôs Mello (2012):

Bens públicos são todos os bens que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público (estas últimas, aliás, não passam de autarquias designadas pela base estrutural que possuem), bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público.

Os quais, ainda que destinados ao uso da coletividade são de domínio público do Estado. Inclusive, sendo-lhe imposta sua divisão em três modalidades, quais sejam: aqueles de uso comum do povo, de uso especial e os bens dominicais.

Os bens públicos de uso geral são aqueles destinados ao uso da coletividade, diversamente dos bens de uso especial, que são bens próprios do Estado para a execução de serviço público especial, e já os bens dominicais são os bens públicos que constituem o patrimônio do Estado, sendo disponíveis e passíveis de alienação (TARTUCE, 2020), logo não são afetados pela utilização direta e imediata do povo, nem aos usuários do serviço (GAGLIANO; FILHO, 2011).

Já os bens privados são aqueles pertencentes à pessoa física ou jurídica, o qual visa atender aos interesses de seu proprietário (TARTUCE, 2020).

Portanto, referida classificação em bens públicos e privados pela tutela civilista, não abrange aquela modalidade de bem de uso comum do povo previstas constitucionalmente no art. 225 da Carta Magna. Aliás, destaca Fiorillo (2013) que a “Constituição de 1988 formulou uma inovação verdadeiramente revolucionária, no sentido de criar um terceiro gênero de bem que, em face de sua natureza jurídica, que não se confunde com os bens públicos e muito menos com os bens privados”.

Este bem de uso comum pode ser desfrutado por toda e qualquer pessoa, com o

fim de garantir a vida dos seres humanos com qualidade e dignidade, repelindo qualquer forma de poluição e degradação ambiental. Na visão de Fiorillo (2013) o “bem ambiental é, portanto, um bem de uso comum do povo, podendo ser desfrutado por toda e qualquer pessoa dentro dos limites constitucionais, e, ainda, um bem essencial à qualidade de vida”.

Não há de se falar que macrobem ambiental de natureza difusa, integre o patrimônio particular de qualquer indivíduo, pois “essa titularidade não pode ser apropriada, transferida, alienada, quer dizer, este direito não integra o patrimônio individual de cada um” (SOUZA FILHO, 2011).

Segue Souza Filho (2011) que “todos são sujeitos do mesmo direito, todos têm dele disponibilidade, mas ao mesmo tempo ninguém pode dele dispor, contrariando-o, porque a disposição de um seria violar o direito de todos os outros” (SOUZA FILHO, 2002), razões as quais são inegociáveis.

Esses bens difusos são dotados de características específicas, em especial, por serem inapropriáveis, inalienáveis, indivisíveis, inclusive sendo inegociáveis repelindo qualquer possibilidade de negociação e de atribuição de valores monetários.

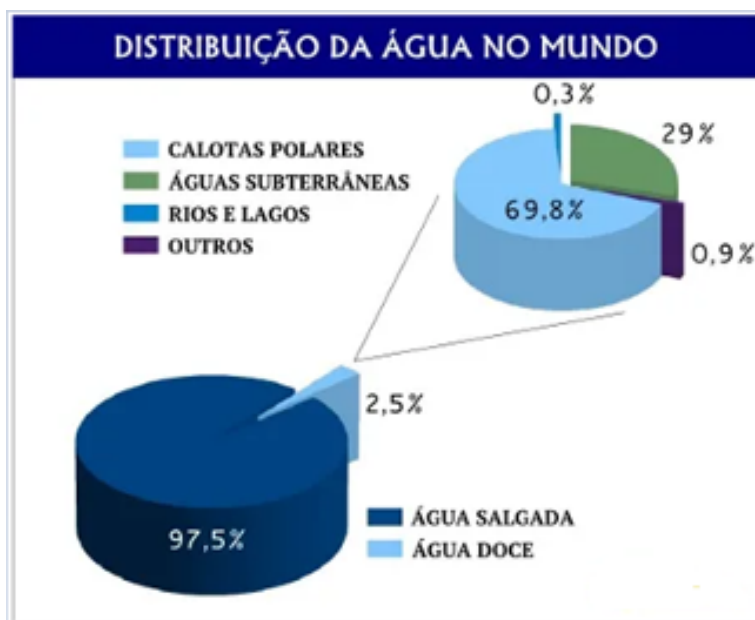
Assim, não há que se falar em mercantilização do meio ambiente, especialmente por possuir titulares indeterminados e a indivisibilidade de seus elementos constitutivos, inexistindo possibilidade de fragmentá-lo por titulares e reduzi-lo ao patrimônio de um indivíduo, posto que não há valor econômico em si para cada indivíduo, mas para toda a coletividade (SOUZA FILHO, 2011).

2 ÁGUAS COMO MACROBEM AMBIENTAL?

O macrobem ambiental de concepção e proteção ampla, possui todos ou a maior parte dos recursos ambientais em si, tais como a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora (BRASIL, 1981).

Nesta seara muito tem se discutido sobre os seus respectivos elementos, em especial a água que é essencial para vida do planeta Terra, demandando grande preocupação mundial, pois além de ser um recurso finito, está sofrendo com os altos índices de poluição e contaminação, impactando diretamente no equilíbrio e estabilidade dos ecossistemas e a tornando imprópria ao consumo.

A água cobre aproximadamente 71% da superfície terrestre. Cerca de 97,5% correspondem à água salgada e, do total de água doce, 68,9% estão em geleiras e calotas polares (SANTOS, 2019), e menos de 1% do total está disponível nos continentes:



Fonte: Brasil Escola

Deste total, importante destacar que a água doce disponível na natureza é um percentual bastante reduzido, não suficiente sendo a sua distribuição de forma desproporcional no Planeta, no qual menos dez países concentram 60% dos recursos de água doce disponíveis (ANA, 2009).

Importante referenciar que o Brasil possui 12% (doze por cento) das reservas mundiais de água doce do planeta (ANA, 2009), distribuídas de forma díspar entre suas regiões:

O Brasil é considerado um país riquíssimo em termos hidrológicos, pois detém cerca de 12% da água doce que escorre superficialmente no mundo. O problema é que esse volume é desigualmente distribuído: 70% estão na Amazônia, região com menos de 7% da população nacional (existe muita água em local com poucos habitantes), 15% no Centro-Oeste, 6% no Sul e no Sudeste e apenas 3% no Nordeste, sendo 2/3 destes localizados na bacia do rio São Francisco (SUASSUNA, 2004).

Apesar do Brasil dispor de percentual significativo de água doce comparada ao nível mundial, ainda 16% da população brasileira não tem acesso a água tratada e 47% que não têm acesso à rede de esgoto (VELASCO, 2020).

Sendo a água elemento indispensáveis para todos os seres vivos e para o equilíbrio do planeta e de seus ecossistemas, impõem o seu acesso e gratuidade para garantir o exercício de outros direitos a ela intrínsecos, tais como os direitos à vida e à saúde (SILVA, 2015).

A propósito a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu, em julho de 2010, a água como um direito humano. Nesse sentido, de acordo com a Resolução nº 64/292, tem-se que “[...] o direito à água potável e ao saneamento é um direito humano essencial para o pleno desfrute da vida e de todos os direitos humanos” (ONU, 2010).

Já o Brasil não reconheceu explicitamente o direito humano ao acesso a água, não suficiente a tramitação de Proposta de Emenda à Constituição (PEC n. 4/2018) a incluí-la na CF/88 como direito fundamental.

Nesta lógica, ainda que o Brasil não tenha ratificado a Resolução nº 64/292 da ONU, persiste a essencialidade a este direito humano à água no ordenamento pátrio em razão de estar conexo a aqueles direitos fundamentais – vida e meio ambiente ecologicamente equilibrado. Portanto a água é elemento integrante e essencial ao macrobem ambiental, impondo-se a sua proteção constitucional e acesso universal.

Por outro lado, cautelosamente faz análise aos recursos hídricos regidos pela legislação infraconstitucional, os quais são denominados de microbens ambientais.

Os recursos hídricos são aqueles “recursos renováveis por conta do ciclo hidrológico” (PEREIRA JÚNIOR, 2004), inclusive passam a ter utilidade econômica, podendo ser empregados para determinado uso ou atividades específicas.

Dentro deste contexto, os recursos hídricos são considerados elementos em separado ao macrobem, persistindo a condição de microbens ambientais. A propósito, no entendimento do MM. Ministro Relator Marco Buzzi no teor do seu voto proferido na Questão de Ordem do Recurso Especial nº 1.711.009 – MG, ao definir microbem ambiental como todo e qualquer elemento isoladamente:

Ao contrário da visão ampla que comporta a definição de macrobem ambiental, o microbem ambiental é todo e qualquer elemento considerado isoladamente, constituinte e integrante do meio ambiente (a fauna, a flora, a atmosfera, o ser humano, a água, o solo, o patrimônio cultural e artificial, entre outros), ou seja, são unitariamente considerados, possuindo muitas vezes tratamento legislativo próprio, onde a proteção se dá enquanto efetivos bens ambientais singulares. (STJ - QO no REsp: 1711009 MG 2017/0277127-0, Relator: Ministro Marco Buzzi, Data de Julgamento: 19/12/2017, CE - CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJe 23/03/2018).

Comprovando-se essa dissociação do macrobem ambiental ao passo que são conduzidos por regime próprio no ordenamento jurídico brasileiro – legislação infraconstitucional –, sob a égide do regime de bens privados:

Na concepção de microbem ambiental, isto é, dos elementos que o compõe (florestas, propriedade e valor paisagístico etc.), o meio ambiente pode ter o regime de sua propriedade variado, ou seja, pública e privada, no que concerne à titularidade dominial. Na outra categoria, ao contrário, é um bem qualificado como de interesse público; seu desfrute é necessariamente comunitário e destina-se ao bem-estar individual (LEITE; AYALA, 2002).

Nesta concepção adentra a uma nova dimensão a tutela do meio ambiente, qual seja, a dos recursos ambientais passíveis de exploração, apropriação, alienação etc.

Preceitua-se demonstrar a confrontação à tutela constitucional do macrobem ambiental, no qual se dá a inserção da água como seu elemento, da tutela infraconstitucional dos recursos hídricos alocados a condição de microbens ambientais dotados de valor econômico:

Assim, neste momento é importante frisar a diferença entre microbens ambientais e macrobem ambiental. Este, que é colocado no singular por ser uno, é composto por aqueles, no plural, por serem elementos constituídos deste. Assim, o macrobem é o meio ambiente como um todo, enquanto os microbens são os elementos naturais (florestas, rios, peixes, animais etc.) que compõem o meio ambiente. Desta maneira, enquanto os microbens podem ser apropriados, e o são como componentes da biodiversidade agrícola, por exemplo, o macrobem não é passível de apropriação, nem pública, nem, muito menos, privada, sendo, apenas o seu uso coletivo permitido (MIRANDA; ALBUQUERQUE, 2011).

Embora o macrobem ambiental sustente sua garantia de ser inapropriável, inalienável e inegociável, os microbens podem sim serem apropriados, alienados e negociados. Insurgindo então o estudo das dimensões de macrobem e microbem ambiental, a fim de responder se é passível de apropriação ou não da água.

3 ÁGUA E MICROBEM AMBIENTAL: MERCANTILIZANDO A NATUREZA

A água é essencial ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, e essencial para a manutenção da sadia qualidade de vida.

Assim, objetivando regulamentar o uso das águas no país a partir da vigência da Constituição Federal de 1988, fora promulgada a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), o Código Civil (Lei n. 10.406/2002) e o novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020), trazendo regime jurídico incompatível a tutela constitucional.

A Lei nº 9.433/1997 ao instituir a Política Nacional de Recursos Hídricos, em seu primeiro dispositivo delimitou que a água como recurso natural limitado, dotado de valor econômico e bem de domínio público, impondo que a gestão dos recursos hídricos deve proporcionar o uso múltiplo das águas e ressaltou a importância da sua utilização com vistas ao desenvolvimento sustentável.

Referida norma também constituiu diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e seus instrumentos, os quais foram incluídos a outorga dos direitos pelo prazo não excedente a trinta e cinco anos, renovável, e a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Ao tratar da outorga de direitos de uso dos recursos hídricos, impôs seus objetivos em assegurar o controle quantitativo e qualitativo do uso das águas e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água, sujeitando a outorga os direitos de uso dos seguintes recursos hídricos: a) derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo; b) extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo; c) lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final; d) aproveitamento dos potenciais hidrelétricos; e e) outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

Por fim, destacou que a outorga não implica na alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de seu uso.

Já ao tratar da cobrança do uso de recursos hídricos, estabeleceu que seu objetivo persiste em reconhecer a água como bem econômico, além de dar ao usuário uma indicação de seu real valor, incentivar a racionalização de seu uso e obter recursos financeiros para o financiamento dos programas contemplados nos planos de recursos hídricos. Ademais salientou que a fixação dos valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos devem ser observados, dentre outros, as derivações, captações e extrações de água, o volume retirado e seu regime de variação.

Dentre outras medidas instituídas pela referida lei, ressaltou-se a importância do gerenciamento de recursos hídricos, especialmente para atender o seu uso múltiplo, a necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental e dispôs sobre a criação de órgãos que atuem no planejamento, regulação e controle do uso, e na preservação e a recuperação dos recursos hídricos. Por fim, dispôs sobre as infrações e penalidades, taxando-as em advertência, multa, embargo provisório ou definitivo.

Por sua vez em 2002, o Código Civil Brasileiro (Lei n. 10.406/02), ao tratar sobre os bens e relações jurídicas privadas, legislou sobre a água, ainda que tratando os rios e mares de bens públicos de uso comum do povo, adentrou-se a vincular as águas pluviais ao direito de propriedade, tratando-a como elemento integrante daquela ao dispô-la no direito de vizinhança.

Dentre tais obrigações aos proprietários dos imóveis, impôs ao dono ou ao possuidor do prédio inferior a obrigação de receber as águas que correm naturalmente do imóvel superior, ou ainda ser indenizado aquele proprietário quando sofrer eventuais prejuízos em sua propriedade decorrente do deslocamento artificial das águas, tais como barragens, açudes, dentre outros, inclusive para receber as águas a que tenha direito, indispensáveis às primeiras necessidades da vida (BRASIL, 2002).

E com a vigência do Novo Marco do Saneamento Básico sancionado pela Lei nº

14.026, publicado em julho de 2020, trouxe diversas alterações ao ordenamento jurídico pátrio, em especial a outorga e concessão de benefícios e incentivos a investimentos de iniciativa privada na prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgoto.

Referido Marco estabeleceu metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico até 2033, tratando por saneamento básico o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (BRASIL, 2020). Ainda, descreveu as atividades a serem consideradas serviços públicos de abastecimento de água catalogando àquelas de reservação, captação, adução e tratamento de água bruta e adução e reservação de água tratada (BRASIL, 2020).

E sua grande alteração se deu em seu artigo 7º com alterações ao artigo 10º da Lei nº 11.445/2007, dispondo da necessidade de celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, vedando sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária, ou seja, atualmente 94% das cidades brasileiras possuem serviço de saneamento prestados por empresas estatais (TEMÓTEO; ANDRETTA, 2020), as quais, com a vigência da Lei nº 14.026/20, à medida que findar seus contratos, necessitarão participar de licitações concorrendo com as empresas do setor privado (SUDRÉ, 2020).

Diante do exposto, percebe-se que a tutela infraconstitucional atribuída a água se distancia daquelas características inerentes ao Direito Humano à água. Inclusive a Política Nacional de Recursos Hídricos ao assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água pelo Estado, dispôs sobre o regime de outorga dos direitos de seu uso e dos objetivos de sua cobrança, a qual afirma Fiorillo (2013) ser inconstitucional, posto que a água é um bem de uso comum do povo.

Não diferente advém o tratamento jurídico conferido pelo Código Civil ao vincular a água à propriedade:

(...) a tutela privada adaptada a um arcaico “direito de vizinhança”, de duvidosa constitucionalidade, disciplinador de temas como o da “propriedade de nascente”, o “direito de construção de açudes” o “direito de aqueduto” ou ainda delimitador de deveres impostos ao possuidor de imóvel em face de poluição de águas.

(...)

Dessarte, ao continuar a tratar a água, em pleno século XXI, como simples tema adaptado ao “direito de vizinhança”, vinculado ao direito de propriedade, desconsidera o novo Código Civil a realidade brasileira: uma realidade marcada pela necessidade de acomodar quase 170.000.000 de seres humanos, com a existência de mais de um milhão de pessoas em algumas capitais do País dentro de estruturas em que grande parte das moradias se encontram em “bairros espontâneos”, que estão a necessitar não só de “aquedutos” mas de uma completa e bem-estruturada organização para adequar a pessoa humana ao meio ambiente artificial (FIORILLO, 2013).

A legislação civilista visa tão somente a regulamentação da água dentro da

propriedade privada e a apropriação e disposição desta por aqueles possuidores e/ou proprietários, dispondo de regras que evitam eventual situação de litígio entre particulares.

Maria Helena Diniz (2011) afirma que “ante o grande valor das águas pelo papel que têm na satisfação das necessidades humanas e no progresso de uma nação, impõe-se a existência de normas idôneas para atender a esses reclamos e solucionar os conflitos que, porventura, surgirem”, delimitando-a a tutela dos direitos individuais.

Manifesto que o ordenamento jurídico pátrio tem legitimado a apropriação privada de bens difusos, como a água, visando o seu arranjo e transformação em bem de mercado a ser apropriável, alienável e negociável:

Por via de consequência, a água, por determinação superior, repita-se, passou a ser regrada em face de relações jurídicas disciplinadas a partir do comando constitucional, ou seja, normatizada em função de sua natureza jurídica (natureza jurídica de bem ambiental, conforme indicado no mencionado art. 225 da Carta da República) e harmonizada à ordem econômica do capitalismo (arts. 1º, IV, e 170 e s. da Carta Maior). Daí a possibilidade de inserir a água, como bem ambiental, em diversas relações jurídicas absolutamente adaptadas à ordem econômica do capitalismo (relações de consumo, ordem econômica etc.), sempre em função da possibilidade de gerenciar seu uso; jamais em face de um “direito de propriedade” (FIORILLO, 2013).

O que se confirma com a recente promulgação do Novo Marco de Saneamento Básico, com a abertura de investimento do capital privado na prestação de serviços de saneamento básico, onde então, alinhada àquela Política Nacional de Recursos Hídricos, fomentará o Estado a outorgar os direitos de uso e acesso à água, proporcionando a sua inserção no processo de mercantilização da natureza.

Consequentemente afasta a tutela de macrobem da água, retirando-lhe sua proteção constitucional e todos os atributos que lhe são conferidos, como bem indivisível, de titularidade difusa, inapropriável, inalienável e inegociável.

Nesta esteira, que dá o arranjo do sistema capitalista em transformar o meio ambiente em mercadoria (SUDRÉ, 2020), introduzindo o mercado das águas no ordenamento jurídico brasileiro para atender aos interesses da economia globalizada:

O modelo de desenvolvimento dominante de nosso tempo é a globalização econômica, um sistema abastecido pela convicção de que uma única economia global, com regras universais definida por corporações e mercados financeiros (...). Nessa economia de mercado global, tudo agora está à venda, até mesmo setores já considerados sagrados, como saúde e a educação, cultura e herança, códigos genéticos, sementes e recursos naturais, incluindo o ar e a água (BARLOW; CLARKE 2003).

É neste modelo, que são crescentes as preocupações com a mercantilização da natureza frente as propostas de “apartar do meio ambiente de seus elementos constitutivos, para que, assim, possam ser convertidos em mercadorias, apropriados, transacionados e explorados” (FERREIRA, 2008).

Há de considerar que à água é um bem essencial a vida da humanidade e está diretamente vinculado ao exercício de outros direitos, de modo que a privatização de seu acesso ou ainda, a sua transformação em bem de mercado, impactará diretamente no exercício de direitos humanos e fundamentais essenciais à dignidade da pessoa humana:

Se isso acontecer, ao invés de garantir a universalização do acesso à água, o que ocorrerá é a proibição do acesso e a total exclusão do direito à água para o povo. As pessoas ficarão proibidas de acessar gratuitamente qualquer fonte de água nos rios, lagos e açudes. Além disso, as tarifas de água vão explodir pois, além da privatização dos serviços de saneamento, o preço a ser cobrado pelo metro cúbico (m³) de água passará a ser medido conforme o preço da energia elétrica aplicada pelo mercado, causando mais sede e aumento nos custos de vida da população (CALISTO; ALVES, 2020).

Por mais que haja preocupação com a água e a universalização de seu acesso, defronta-se com a proposta de mercantilização da água, a qual é incompatível com a preservação deste bem ambiental para as presentes e futuras gerações, bem como para o desfrute de uma vida digna e de todos os direitos fundamentais e humanos.

Tem-se que a água é essencial para a manutenção da vida e dos ecossistemas do planeta, para tanto sendo um direito universal, assim, não podendo ser mercantilizada para atender aos interesses do sistema capitalista (CALISTO; ALVES, 2020), posto que seus impactos refletirão sobre o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, trazendo consequências ecológicas e culturais ao meio ambiente como um todo, uma vez que é essencial à biodiversidade, aos serviços ecossistêmicos e ao equilíbrio do Planeta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Impõem-se a integral proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado consagrado como direito fundamental pela Constituição Federal de 1988, inclusive na interação de seus elementos naturais, artificiais e culturais – macrobem ambiental.

Esta proteção jurídica conferida ao meio ambiente em seu todo, ou seja, abrangendo todos os seus elementos constitutivos, confere-lhe titularidade difusa, por conseguinte sendo indivisível, indisponível, impenhorável e inalienável. A partir desta tutela constitucional é que a água também deve ser considerada como macrobem, pois sua conceituação alcança aquele bem de uso difuso e é indispensável ao equilíbrio dos ecossistemas e essencial ao desenvolvimento da vida em todas as suas formas. Portanto, a água não pode ser apropriada por um único indivíduo ou por pessoas jurídicas de direito público e/ou privado, sequer caracterizada como bem econômico com fim de delimitar seu uso mediante cobrança de valores.

Neste contexto, tem-se os recursos hídricos, ainda que componentes das águas, são

passíveis de apropriação e alienação. Logo, a água está para o macrobem enquanto os recursos hídricos estão para os microbens ambientais. E é nesta seara que as águas estão sendo privilegiadas como recurso econômico, passando a serem interligadas aos microbens ambientais, como os recursos hídricos que são tratados e comercializados como qualquer mercadoria.

Evidente que o ordenamento jurídico pátrio tem adotado a dissociação do macrobem água da tutela constitucional, visando o seu arranjo e transformação em bem apropriável e alienável, suscetível a mercantilização, portanto, afastando-se de sua concepção originária, qual seja, prover e manter a vida em todas as suas formas.

Comprova-se a partir dos atos normativos estudados, os quais visam transformar a água em mercadoria dotada de valor econômico para atender aos interesses das políticas neoliberais instituídas sob a hegemonia do sistema capitalista em transformá-la em bem apropriável. Inclusive é o que se observa com a privatização de serviços públicos de acesso à água e a sua inserção como parte integrante da propriedade privada, priorizando seu acesso para fins específicos e interesses individuais, consequentemente ocasionando retrocessos ambientais e sociais.

Portanto, as políticas de privatização de acesso a água não devem ser toleradas no ordenamento jurídico brasileiro, muito menos a sua disposição em forma de mercadoria para apropriação e comercialização, uma vez que o direito à água está implicitamente vinculado ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, portanto, devendo ser preservada e compartilhada coletivamente às presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA. 2009. **Fatos e tendências**. Disponível em: https://arquivos.ana.gov.br/imprensa/publicacoes/fatosetendencias/edicao_2.pdf. Acesso em: 13 jun. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial, Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 mai. 2021.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Brasília, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 26 abr. 2021.

_____. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Brasília, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em: 26 abr. 2021.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 26 abr. 2021.

_____. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020.** Brasília, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm. Acesso em: 26 abr. 2021.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2018.** Brasília, 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132208>. Acesso em: 26 abr. 2021.

BARLOW, Maude. CLARKE, Tony. **Ouro Azul: Como as grandes corporações estão se apoderando da água doce no nosso Planeta.** - São Paulo: M.Books do Brasil Editora LTDA, 2003.

CALISTO, Dalila. **A privatização da água faz mal ao Brasil.** Brasil de Fato, Porto Alegre (RS), 03/09/2020. Opinião. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2020/09/03/artigo-a-privatizacao-da-agua-faz-mal-ao-brasil>. Acesso em: 10 mai. 2021.

CALISTO, Dalila; ALVES, José Josivaldo. **O avanço da estratégia de privatização da água no Brasil.** Brasil de Fato, São Paulo (SP), 27/06/2020. Opinião. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/06/27/artigo-o-avanco-da-estrategia-de-privatizacao-da-agua-no-brasil>. Acesso em: 10 mai. 2021.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro.** 26ª Edição. Direito das Coisas. São Paulo: Saraiva, 2011.

FERREIRA, Heline Sivini. **A biossegurança dos organismos transgênicos no direito ambiental brasileiro: uma análise fundamental na teoria da sociedade de risco.** 2008. Teses (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro.** — 14. ed. rev., ampl. e atual. em face da Rio+20 e do novo “Código” Florestal — São Paulo : Saraiva, 2013.

GAGLIANO, Pablo Stolze; FILHO, Rodolfo Pamplona. **Novo Curso de Direito Civil: Parte Geral.** - 13 ed. ver., atual. e ampl. –São Paulo: Saraiva, 2011.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente.** 9ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MIRANDA, João Paulo Rocha de; ALBUQUERQUE, Marcos Prado de. **As dimensões da apropriação dos bens ambientais materiais e imateriais da agrobiodiversidade: a propriedade intelectual x o direito de acesso do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais associados.** Propriedade Intelectual. 2011. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/livro.php?gt=27>. Acesso em: 09 mai. 2021.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **A ONU e a água**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/agua/>. Acesso em: 09 set. 2020.

PEREIRA JÚNIOR, José de Sena. **Recursos Hídricos** – conceituação, disponibilidade e usos. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. 2004. Disponível em: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/recursos_hidricos_jose_pereira.pdf. Acesso em 14 jun. 2021.

RODRIGUES, Abelha M. **Direito ambiental esquematizado**. 6. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019.

SANTOS, Vanessa Sardinha dos. **Água**. 2019. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/biologia/agua.htm>. Acesso em: 20 jun. 2021.

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

SILVA, Thalita Veronica Gonçalves. **O Direito Humano de acesso à água potável e ao saneamento básico**. Análise da posição da corte interamericana de direitos humanos. 2015. Disponível em: <http://conexaoagua.mpf.mp.br/arquivos/artigos-cientificos/2016/13-o-direito-humano-de-acesso-a-agua-potavel-e-ao-saneamento-basico-analise-da-posicao-da-corte-interamericana-de-direitos-humanos.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2021.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A liberdade e outros direitos: ensaio socioambiental**. – Curitiba: Letra da Lei, 2011.

_____. **Bens Culturais e sua proteção jurídica**. 3^a ed. rev. e atual. – Curitiba: Juruá, 2006.

_____. **Introdução ao Direito Socioambiental**. In: LIMA, André (org.). **O Direito para o Brasil socioambiental**. Sérgio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre, 2002.

SUDRÉ, Lu. **Entenda como se deu o processo de privatização das águas no Chile**. Brasil de Fato, São Paulo (SP), 03/08/2020. Internacional. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/08/03/entenda-como-se-deu-o-processo-de-privatizacao-das-aguas-no-chile>. Acesso em: 09 mai. 2021.

_____. **Exemplos no Brasil e no mundo mostram fracasso da privatização do saneamento básico**. Brasil de Fato, São Paulo (SP), 28/07/2020. Bem Público. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/07/28/exemplos-no-brasil-e-no-mundo-mostram-fracasso-da-privatizacao-do-saneamento-basico>. Acesso em: 09 mai. 2021.

SUASSUNA, João. **A má distribuição da água no Brasil**. 05/04/04. Disponível em <https://reporterbrasil.org.br/2004/04/b-artigo-b-a-ma-distribuicao-da-agua-no-brasil/>. Acesso em 14 de julho de 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ. **QO no REsp: 1711009 MG 2017/0277127-0**, Relator: Ministro Marco Buzzi, Data de Julgamento: 19/12/2017, CE - CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJe 23/03/2018.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**: Volume único. 10 ed. rev. – de janeiro:

Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

TEMÓTEO, Antônio; ANDRETTA, Filipe. **O que muda com a lei do saneamento?** Água e esgoto podem ficar mais caros? UOL, São Paulo (SP), 24/06/2020. Economia. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/06/24/marco-saneamento-basico-preco-agua-esgoto.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 15 mai. 2021.

VELASCO, Clara. **Raio X do saneamento no Brasil:** 16% não têm água tratada e 47% não têm acesso à rede de esgoto. GLOBO, 24/06/2020. Economia. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/06/24/raio-x-do-saneamento-no-brasil-16percent-nao-tem-agua-tratada-e-47percent-nao-tem-acesso-a-rede-de-esgoto.ghtml>. Acesso em: 10 set. 2020.

Capítulo II

POVOS, COMUNIDADES TRADICIONAIS E AS CIDADES

A CIDADE TEM COR: O DIREITO HUMANO À CIDADE SUSTENTÁVEL NA PERSPECTIVA DO RACISMO AMBIENTAL

Vanessa Aguiar Figueiredo¹

INTRODUÇÃO

No século XXI as cidades não são mais pensadas como sendo um conceito geográfico, são para além disso, um símbolo social complexo e inesgotável, que possui a maior parte dos principais acontecimentos. Neste contexto, as cidades vêm assumindo um protagonismo cada vez maior no âmbito acadêmico e político, por esta razão, foi emergente a construção do denominado direito à cidade.

O direito à cidade não se refere somente a um arcabouço jurídico, e sim, uma construção política e sociológica que considera a cidade uma plataforma política que deve ser construída e conquistada pelas lutas populares de modo a denunciar a lógica capitalista de produção da cidade que visa a mercantilização do espaço urbano. Diante das cidades constituídas como bens jurídicos, devem estar inseridas em um paradigma jurídico novo, assegurador de interesses difusos ou coletivos, por esta razão, a preocupação com o desenvolvimento urbano também deveria abarcar o equilíbrio ambiental, por isso se estabeleceu o direito humano à cidade sustentáveis. Trata-se de direito humano e social que, além da proteção individual, pressupõe, a luta coletiva e a garantia de espaço urbano ambientalmente equilibrado para o presente e gerações futuras, principalmente aos grupos mais vulneráveis da sociedade.

Em contrapartida, a efetivação deste direito ainda percorre por vários entraves para a plena concretização, como o tão debatido racismo ambiental. Apesar do reconhecimento normativo a cidades sustentáveis, parcela da população sofre com as consequências da injustiça ambiental que impacta no acesso ao espaço urbano de qualidade ambientalmente. Por esta razão o racismo ambiental se refere a políticas, práticas ou diretrizes ambientais que afetam diferentemente ou de forma desvantajosa indivíduos, grupos ou comunidades com base na cor ou raça. Assim sendo, este trabalho tem como problema central questionar o quanto a óbice do racismo ambiental impacta na concretização do direito à cidade sustentável no Brasil. A hipótese é de que o racismo ambiental é um dos fatores que mais prejudica a concretização do direito à cidade sustentável no Brasil.

Com relação aos objetivos da pesquisa, o objetivo geral é investigar o impacto do racismo ambiental na realização do direito à cidade sustentável a cidade no Brasil, bem como, averiguar acerca do direito à cidade sustentável, em termos políticos e jurídicos, e verificar o racismo ambiental a partir da injustiça ambiental para determinado grupo da população.

¹ Doutoranda em Educação Ambiental (FURG), Mestra em Direito (UFPEL), Bacharela em Direito (FURG). E-mail: vanessafigueiredo2009@hotmail.com.

Em termos metodológicos, a pesquisa será de revisão bibliográfica e documental, através da pesquisa em artigos científicos e na legislação pertinente a temática.

O trabalho primeiramente se dedicará a pesquisa sobre direito à cidade sustentável, apresentando desde a perspectiva histórica até a sua institucionalização legislativa. No segundo momento, tratar sobre o racismo ambiental e por último, apresentar um panorama acerca de justiça ambiental urbana e os principais desafios contemporâneos para sua efetiva concretização para o estabelecimento de cidades sustentáveis.

Por fim, cabe destacar, como resultado preliminar, que o problema do preconceito e do racismo no Brasil se alastrou para o campo ambiental. A população negra, as comunidades indígenas, quilombolas, povos tradicionais e outros grupos sociais vulneráveis presenciam diariamente a injustiça ambiental e sofrem a maior carga dos danos ambientais urbanos, impactando diretamente no não acesso igualitário a uma cidade justa e sustentável.

1 DIREITO HUMANO À CIDADE SUSTENTÁVEL: TEORIA E PRÁTICA

O espaço urbano revela-se como o centro da diversidade de relações sociais e econômicas e dos principais acontecimentos. No espaço urbano também é perceptível a dinâmica do capitalismo, da comercialização e da experiência das relações sociais dos moradores. O espaço não é dado pela natureza, e sim, produto produzido pelo trabalho humano, que se expressa através das cidades.

A cidade é a base material, no qual se travam relações e ações sociais, é um espaço resultante de múltiplas e heterogêneas relações sociais (MACHADO, 1980). Atualmente é compreendida como um complexo de atividades e residências, caracterizada como verdadeira instituição, porém a cidade não é simplesmente um aglomerado de casas. Como bem coloca Rousseau (*Apud* MUMFORD, 1998, p. 108): “Casas fazem uma cidade, mas cidadãos fazem uma civilidade”. Ou seja, é na cidade que as relações se intensificam, sendo um espaço humano além de geográfico.

A cidade, como qualquer outro produto humano, expressa as questões econômicas e sociais da sociedade, tornando-se objeto de disputa e marcante desigualdade social:

A cidade, que na história da humanidade foi um centro de humanização, constitui hoje o fator mais determinante da desumanização do homem. Outrora a cidade era considerada um polo de atração, mas as grandes aglomerações de corpos humanos transformaram-na em centro de repulsão. Sua imagem antiga tem sido levada à degeneração pelos efeitos das tecnologias livres, triunfantes, das habitações e dos transportes, permitindo a acumulação, sempre crescente, de pessoas nas metrópoles, nos subúrbios, nas áreas metropolitanas e nas favelas, reduzindo, ao mesmo tempo, a área disponível para cada um, até o momento de tornar a área urbana ‘um campo de concentração, em toda a expressão do termo’ (FERRAZ, 1996, p. 37).

As cidades compõem-se de construções, vivências, pessoas, sons, medos e de comércios, tornando-se uma entidade autônoma, política e cultural. Como assevera Elza Canuto (2010), a cidade, ao longo da história, representou diversos papéis, desde cidade-cidadela, cidade-mercado, cidade-templo, cidade-república, nas quais abrigava desde lugares para a discussão e implementação do poder político, como para adorar divindades e realizar cultos.

Contudo, os problemas decorrentes da expansão urbana começaram a aparecer com o advento da era industrial e com a consolidação do modo capitalista de produção que as cidades ganharem destaque e a exclusão urbana começa a ser recorrente. Na obra “A situação da classe trabalhadora na Inglaterra”, Engels (2008) denuncia a maneira como se desenvolveu a urbanização das cidades inglesas a partir do proletariado industrial e como se situavam os bairros operários:

St. Giles [...] é uma massa desordenada de casas de três ou quatro andares, com ruas estreitas, tortuosas e sujas [...] cestos de legumes e frutas, todos naturalmente de péssima qualidade e dificilmente comestíveis, complicam o trânsito dos pedestres e enchem o ar de mau cheiro, o mesmo que emana dos açougues. As casas são habitadas dos porões aos desvãos, sujas por dentro e por fora e têm um aspecto tal que ninguém desejaria morar nelas. Mas isso não é nada, se comparado às moradias dos becos e vielas transversais, aonde se chega através de passagens cobertas e onde a sujeira e o barulho superam a imaginação. [...]. Por todas as partes, há montes de detritos e cinzas e as águas servidas, diante das portas, formam charcos nauseabundos (ENGELS, 2008, p.71).

Nesse seguimento, a obra do teórico alemão já acusa que a questão do espaço urbano, da desigualdade no acesso à cidade se manifesta como uma das vertentes da disputa pelo capital. Modernamente, as cidades refletem os efeitos da globalização, está atrelada a dinâmica das estruturas sociais e das relações de poder. Assim, as cidades atualmente refletem as próprias dinâmicas das relações sociais e econômicas, como acontece na organização da sociedade, a partir disso “a cidade se revelou a portadora da nova civilização (urbana industrial e moderna)” (VÉRAS, 2003, p. 84).

A partir destas considerações, o sociólogo e filósofo francês Henri Lefebvre (2011), no fim da década de 1960, institui o termo direito à cidade. Para o sociólogo, o direito à cidade não é associado a uma norma legal, e sim, primeiramente, a uma plataforma política que deve ser construída e conquistada pelas lutas populares de modo a denunciar a lógica capitalista de produção da cidade que visa a mercantilização do espaço urbano. As ideias de Lefebvre (2011) refletem que para o autor o direito à cidade não se refere somente a um arcabouço jurídico, e sim, uma construção política e sociológica:

[...] direito à cidade (não à cidade arcaica, mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc.). A proclamação e a realização da vida urbana como reino

do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) [...] (LEFEBVRE, 2011, p.139).

Nesta seara, direito à cidade consiste na preocupação do uso devido da zona urbana e, de tornar acessíveis os recursos que a cidade dispõe. Trata-se de direito coletivo que visa tornar a cidade um local justo e democrático. Um dos segmentos que o direito à cidade promove é buscar a construção de uma cidade sustentável, visto que, os adensamentos urbanos, à medida que o crescimento urbano se tornou desenfreado e desordenado, agravou os problemas ambientais. Por isso, a necessidade de haver a proteção urbana e do meio ambiente, conjuntamente.

Por esta razão, a política de desenvolvimento urbano deve estar atenta a sustentabilidade urbano-ambiental:

O uso da propriedade está condicionado ao ambiente cultural, meio ambiente do trabalho e meio ambiente natural da mesma maneira que está, diretamente por força do Estatuto da Cidade, ao meio ambiente artificial, fundamento da lei n. 10.257/2001. Sendo a mais importante norma regulamentadora do meio ambiente artificial, o Estatuto da Cidade, ao ter como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e da propriedade urbana, mediante algumas diretrizes gerais, criou a garantia do direito a cidade sustentável (FIORILLO, 2009, p. 354).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 ao dedicar o art. 225 (BRASIL, 1988) a estabelecer o conteúdo do meio ambiente e ao dispor sobre a política de desenvolvimento urbano (arts. 182 e 183), tem por objetivo aliar a logística urbana com a proteção do meio ambiente. Neste mesmo sentido, a Lei 10.257 de 2001 (BRASIL, 2001), que recebeu o nome de Estatuto da Cidade conjuga as diretrizes gerais da política urbana com os ideais de sustentabilidade ambiental.

Na seara internacional, o direito humano à cidade sustentável tem como referência documentos produzidos em Eventos e Fóruns Internacionais como a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (Fórum Social Mundial Policêntrico, 2006), a Carta-Agenda pelos Direitos Humanos nas Cidades (CGLU-2009), a Carta da Cidade do México pelo Direito à Cidade (2009), a Carta do Rio de Janeiro sobre o Direito à Cidade (2010), entre outros.

Conceitualmente, o direito à cidade:

[...] é, de fato, o direito fundamental das populações urbanas. Daí podermos assegurar que é esse direito que deve configurar-se como alvo prevalente de toda a política urbana. Como a urbanização é um processo de transformação da cidade com vistas à melhoria das condições da ordem urbanística, exige-se que o processo não perca de vista essa garantia atribuída à coletividade. Sem conferir-se a tal direito a importância que deve ostentar, nenhuma ação de política urbana alcançará o bem-estar dos habitantes e usuários (CARVALHO FILHO, 2005, p. 35-36).

Contudo, o reconhecimento legal e institucional do direito à cidade sustentável

contrasta com a realidade urbano ambiental vivida cotidianamente por grande parte da população brasileira, que são “invisíveis” no processo de planejamento e produção do espaço urbano. Um dos fatores para a invisibilidade deste contingente se dá a partir da raça, por isso, o próximo tópico da pesquisa apresentará o racismo ambiental como um dos obstáculos para a efetivação do direito à cidade sustentável.

2 A COR DA CIDADE: NOTAS SOBRE RACISMO AMBIENTAL

De acordo com o sociólogo Aníbal Quijano (2005), a classificação racial da população ainda é um dos eixos fundamentais para a conjuntura e manutenção do capitalismo enquanto padrão de poder mundial e que se estabelece de forma acentuada na América, no qual o autor denomina capitalismo colonial/moderno e eurocentrado. O autor ainda complementa que “a ideia de raça nada mais é do que uma construção mental que expressa a experiência básica da dominação colonial e que desde então permeia as dimensões mais importantes do poder mundial” (QUIJANO, 2005, p. 227).

A construção da existência de raças acabou por categorizar a sociedade e o racismo torna-se a expressão mais evidente deste fato. Contudo, a concepção de racismo apresenta alguns conceitos correlatos, por isso é necessário distingui-lo das demais categorias como preconceito e discriminação.

De acordo com Silvio Almeida (2019, p.22):

(...) racismo é uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertençam.

O racismo possui caráter sistêmico, diferente do preconceito e da discriminação racial, pois trata-se de um processo que afere condições de subalternidade e de privilégio no qual, a partir da História brasileira, encontra suas raízes. Desta forma, o racismo pode ser invocado a partir de uma atitude individual, contudo, a sua concepção estrutural é a que mais se aproxima da ideia do racismo ambiental, que mais adiante será discutido.

Silvio Almeida (2019, p.33) apresenta o conceito de racismo estrutural:

(...) o racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo “normal” com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional. O racismo é estrutural.³⁹ Comportamentos individuais e processos institucionais são derivados de uma sociedade cujo racismo é regra e não exceção. O racismo é parte de um processo social que ocorre “pelas costas dos indivíduos e lhes parece legado pela tradição”. Nesse caso, além de medidas que coíbam o racismo individual e institucionalmente, torna-se imperativo refletir sobre mudanças profundas nas relações sociais, políticas e econômicas.

Pontua ainda o autor:

O que queremos enfatizar do ponto de vista teórico é que o racismo, como processo histórico e político, cria as condições sociais para que, direta ou indiretamente, grupos racialmente identificados sejam discriminados de forma sistemática. Ainda que os indivíduos que cometam atos racistas sejam responsabilizados, o olhar estrutural sobre as relações raciais nos leva a concluir que a responsabilização jurídica não é suficiente para que a sociedade deixe de ser uma máquina produtora de desigualdade racial (ALMEIDA, 2019, p.34).

Conceber o racismo enquanto parte da estrutura da sociedade, ajuda a perceber o quanto vários outros setores são atingidos, de forma sistêmica, pela categorização social em raças e pela desvantagem tanto social, política como econômica do negro em detrimento da supremacia branca.

O racismo sistêmico, estrutural é responsável por determinar a exclusão de determinados grupos raciais, subordinados, que por meio de “lógicas, processos, procedimentos, condutas, que vão impregnar a cultura institucional - o que, se não os torna invisíveis, faz parte da ordem ‘natural’ das coisa” (WERNECK, 2016, p. 545).

Para além, como coloca Pacheco (2007, p. 7-8):

[...] é fundamental assumir que racismo e preconceito não se restringem a negros, afrodescendentes, pardos ou mulatos. Está presente na forma como tratamos nossos povos indígenas. Está presente na maneira como ‘descartamos’ populações tradicionais – ribeirinhos, quebra-deiras de coco, geraiszeiros, marisqueiros, extrativistas, caiçaras e, em alguns casos, até mesmo pequenos agricultores familiares. Está presente no tratamento que damos, no Sul/Sudeste, principalmente, aos brancos pobres cearenses, paraibanos, maranhenses... Aos ‘cabeças-chatas’ em geral, no dizer preconceituoso de muitos, que deixam suas terras em busca de trabalho e encontram ainda mais miséria, tratados como mão- -de-obra facilmente substituível que, se cair da construção, corre ainda o risco de ‘morrer na contramão atrapalhando o tráfego’.

O racismo atinge várias áreas, dentre elas, a questão ambiental. Como se sabe, o meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui um direito humano e fundamental, conforme art. 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Trata-se de um direito de concepção coletiva e solidária:

A Constituição Federal de 1988 expressamente dispõe que o meio ambiente deve ser tutelado não só para a presente geração, mas também para as futuras gerações. Além dessa redação denotar um senso de continuidade e união [por meio do princípio da “transgeracionalidade”, relevantes ao se tratar de meio ambiente, está ínsito nela um elemento ético. Afinal, as futuras gerações arcarão com as escolhas que se fazem hoje, produto de visões e interesses político-culturais atuais, sem, contudo, participarem do processo decisório, quando se sabe que as ações de hoje traçarão o futuro do amanhã. Trata-se da Constituição Ambiental do Brasil, ou “Constituição Verde”, que tem como fundamental a questão ambiental, reconhecendo, assim, que a dignidade só pode subsistir se houver também o equilíbrio ambiental, a saúde e a preservação da biodiversidade. (AMARAL; GOMES, 2012 p. 11)

Ao instituir o meio ambiente como direito fundamental, através da sua Constituição, o Estado brasileiro assevera também este direito no campo dos conflitos socioambientais, principalmente porque se vislumbra que alguns atores são mais afetados por estes se comparados com os demais da sociedade. Os mais afetados pelas injustiças ambientais seriam “*las comunidades indígenas, los campesinos, las comunidades negras, los habitantes de las zonas urbano-marginales y otros grupos sociales vulnerables (Red para la Justicia Ambiental em Colombia -RJAC-, 2013).*”

O racismo, na sua manifestação ambiental, se manifesta por fatores como localidade e distribuição da terra. Segundo Bullard (2002), este tipo de racismo:

(...) se refere a políticas, práticas ou diretrizes ambientais que afetam diferentemente ou de forma desvantajosa (seja intencionalmente ou não) indivíduos, grupos ou comunidades com base na cor ou raça, podendo ser reforçadas por instituições governamentais, jurídicas, econômicas, políticas e militares. (BULLARD, 2002, p. 2)

Por esta concepção, racismo ambiental diz respeito às consequências e injustiças ambientais a determinadas pessoas. Antes de ser estabelecido conceitualmente de forma majoritária e pacífica, a concepção de racismo ambiental surge fruto dos movimentos em prol de justiça ambiental. Nos Estados Unidos, no ano de 1982, no estado da Carolina do Norte, o governo local decidiu, de forma arbitrária, que uma área da cidade, no qual os moradores em sua maioria negros e pobres, seria depósito de resíduos químicos. Ao ter conhecimento, a população iniciou manifestos contras, que logo tomaram proporção nacional.

No ano seguinte, a *U. S. General Accounting Office* conduziu um estudo com o fito de averiguar a existência ou não de uma relação entre a alocação de depósitos de resíduos tóxicos ou perigosos e o caráter sócio-racial das comunidades em que eram comumente instalados. Os resultados obtidos demonstraram que três dentre quatro aterros de material perigoso havia sido alocado em comunidades negras, a despeito da quantidade de negros na área objeto de o estudo corresponder a somente vinte por cento da população total. Evidenciou-se, com o referido estudo, a predominância do elemento racial sobre o caráter socioeconômico como determinante da escolha locacional. (ALMEIDA, 2016, p.31)

A partir deste movimento, pode se perceber que os danos ambientais não se dão de forma proporcional, afetam, primordialmente, a população negra e pobre, ou seja, quem é excluído socialmente seja pela questão da cor como questão social, assim, foi cunhado o termo racismo ambiental por Benjamim Chavis (1993):

Racismo ambiental é a discriminação racial nas políticas ambientais. É discriminação racial no cumprimento dos regulamentos e leis. É discriminação racial no escolher deliberadamente comunidades de cor para depositar rejeitos tóxicos e instalar indústrias poluidoras. É discriminação racial no sancionar oficialmente a presença de venenos e poluentes que ameacem as vidas nas comunidades de cor. E discriminação racial é excluir as pessoas de cor, historicamente,

dos principais grupos ambientalistas, dos comitês de decisão, das comissões e das instâncias regulamentadoras. (CHAVIS, 1993, p. 3)

Portanto, o racismo ambiental está diretamente ligado com o racismo, em sua dimensão estrutural, como anteriormente concebido, trata-se de uma forma de discriminação, que atribui a maior carga dos danos ambientais as pessoas negras e pobres e que, na maioria das vezes, residem em locais periféricos das cidades e que não usufruem dos principais bens e serviços urbanos, ao contrário, são os que mais sofrem com os impactos ambientais ante a desigualdade social e urbana. No próximo e último tópico desta pesquisa, analisar-se-á a justiça ambiental urbana e os principais desafios a partir do racismo ambiental para a sustentabilidade urbana.

3 JUSTIÇA AMBIENTAL URBANA: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

Como exposto anteriormente, os riscos e danos ambientais não são democráticos, recaem de forma desproporcional para determinados grupos raciais e sociais desprovidos de poder, como coloca Acserlrad, Mello e Bezerra (2009, p. 12): “(...) é possível constatar que sobre os mais pobres e os grupos étnicos desprovidos de poder recai, desproporcionalmente, a maior parte dos riscos ambientais socialmente induzidos.”

Nas cidades, a luta constante por justiça ambiental também se aproxima do movimento em prol de justiça espacial. A justiça espacial tem como principal função a análise das consequências da organização do espaço em sua interação interagindo com a justiça e injustiça social e ambiental, isso porque:

(...) o espaço foi construído, modelado, a partir de elementos históricos ou naturais, mas politicamente. O espaço é político e ideológico. (...). Há uma ideologia do espaço. Por quê? Porque este espaço que parece homogêneo, que parece dado como um bloco em sua objetividade, em sua forma pura, tal qual nós o constatamos, é um produto social. (LEFEBVRE, 1972, p. 187)

Por esta razão, a ideia de justiça espacial infere-se na necessidade de problematizar o espaço urbano, especificando o quanto o mesmo reflete as próprias manifestações da realidade social. A partir desta colocação, à justiça espacial se filia a problemática da segregação socioespacial das cidades.

Para Villaça (2001), a segregação é determinada pela concentração significativa de uma classe mais do que em qualquer outra região geral da metrópole. Trata-se de uma estreita relação entre desigualdade e o acesso injusto a determinados espaços urbanos. O autor ainda estabelece a diferença entre segregação voluntária e involuntária:

A primeira “se produz, quando o indivíduo, por sua própria iniciativa, busca viver com outras pessoas de sua classe”. A segregação involuntária ocorreria quando o “indivíduo ou uma família”

se vêem obrigados, pelas mais variadas forças, a morar num setor, ou deixar de morar num setor ou bairro da cidade. Nesse sentido, a segregação dos excluídos na periferia das metrópoles brasileiras seria uma segregação involuntária. O que cabe registrar nessas considerações é o caráter de luta da segregação. Trata-se, entretanto, de uma luta de classes. Se há luta, há, evidentemente, vitoriosos e derrotados. Os primeiros desenvolvem a segregação voluntária e os segundos, a involuntária. (VILLAÇA, 2001, p. 147-148)

A segregação socioespacial, um dos desafios também para a justiça ambiental, se pauta na questão étnica e racial para se propagar. Na maioria das vezes, as ocupações urbanas das zonas periféricas são da população negra e pobre e os grandes centros, da população branca e de alta renda (VILLAÇA, 2001).

Diante desta constatação, a segregação socioespacial, ante a ineficiente justiça espacial, desemboca na degradação do meio ambiente. Isso porque, a crise urbano-ambiental brasileira é uma crise de planejamento, decorrente da dissociação comum no pensamento ocidental entre natureza e cultura, bem como, da própria questão econômico social (GUERRA; CUNHA, 2005).

Neste contexto, a justiça ambiental torna-se fator determinante para se pensar o planejamento urbano das cidades, principalmente quando um dos seus maiores desafios é a problemática do racismo ambiental. Cabe destacar, que a justiça ambiental perpassa por questões de renda e classe, contudo, o fator mais presente para correlacionado à distribuição local de danos ambientais, é a raça o fator mais potente para que isso aconteça, em conjunto com a questão de classe (QUIJANO, 2005).

De acordo com Acselrad, Mello e Bezerra (2009), a desigualdade ambiental se desdobra em: (a) na proteção ambiental desigual em razão da criação de políticas públicas inadequadas ou insuficientes ou da omissão política e, (b) no acesso desigual aos recursos ambientais, no que diz respeito precisamente ao acesso à produção. Assim, a origem da necessidade de se pensar a justiça ambiental seria justamente as desigualdades ambientais que afetam parte da população.

Várias são as causas da desigual proteção ambiental, conforme enumeram os autores Acselrad, Mello e Bezerra (2009). Primeiramente o mercado é o agente que dita, primordialmente, a degradação ambiental, isto porque, as elites econômicas são capazes de assegurar que seus interesses sejam assegurados em primeiro lugar, ademais, os mais ricos ocupam áreas mais protegidas das cidades e tendem a escapar dos riscos ambientais, diferentemente dos mais pobres que, por falta de opção, acabam residindo em locais impróprios e com mais riscos de desastres ambientais.

Além disso, a desigualdade ambiental pode provir tanto da adoção de determinadas políticas governamentais como de omissões por parte do Estado. Também é fator para a degradação ambiental a desinformação. A desinformação é causada pelos responsáveis pela produção de riscos que evitam tornar públicos os perigos que criam e a partir

da desinformação, torna-se incerto as informações sobre os malefícios da degradação ambiental.

Por fim, é causa da degradação ambiental a neutralização da crítica potencial, no qual as empresas criam estratégias para conquistar a simpatia da população local a fim de evitar mobilizações para instalarem seus empreendimentos. “Tendem a instalar-se em áreas de residência de baixa renda, desprovidas de serviços públicos essenciais, onde conseguem, dada a omissão do poder público, obscurecer a visão crítica dos moradores” (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p.81).

Nesta esteira, a justiça ambiental seria:

A justiça ambiental é a condição de existência social configurada através da busca do tratamento justo e do envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor, origem ou renda no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e reforço de políticas, leis e regulações ambientais. Por tratamento justo entende-se que nenhum grupo de pessoas, incluindo-se aí grupos étnicos, raciais ou de classe, deva suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas resultantes de operações industriais, comerciais e municipais, da execução de políticas e programas federais, estaduais, locais ou tribais, bem como das consequências resultantes da ausência ou omissão dessas políticas. Por justiça ambiental, portanto passou-se a entender, desde as primeiras lutas que evocaram tal noção no início dos anos 80, o conjunto de princípios que asseguravam que nenhum grupo de pessoas, seja grupos étnicos, raciais ou de classe, suporte uma parcela desproporcional de degradação do espaço coletivo. (ACSELRAD, HERCULANO e PÁDUA, 2004, p. 9-10)

A justiça ambiental baseia-se na ideia de que o direito ao meio ambiente é direito universal, de usufruto de todos, principalmente de salvaguarda para as gerações futuras. Também estabelece que a crise ambiental é de caráter global e generalizada, contudo, os impactos ambientais não são democráticos, precipuamente para a população negra. Isso porque, na própria organização das urbes, a favelização é um contexto de exclusão social urbana, como coloca Marcuse (2004, p.24): “é o processo pelo qual um grupo populacional é forçado, involuntariamente, a se aglomerar em uma área definida, em um gueto”.

Na mesma esteira, Negri ressalta:

Cada vez mais a cidade é lugar de atuação dos agentes de produção do espaço. Uma vez humanizados, esses espaços refletirão na sua arquitetura e na sua organização o padrão de desenvolvimento da complexidade das relações sociais. Este padrão ocorre por meio da segregação sócio-espacial, também denominada de segregação residencial da sociedade, principalmente por meio da diferenciação econômica. [...] A partir da Revolução Industrial, a maioria dos tipos de segregação encontrados no espaço urbano ocidental são por classe ou por etnia. (NEGRI, 2008, p. 130-131)

Ao sentido contrário da justiça ambiental está a injustiça ambiental. A injustiça ambiental acontece devido a uma série de mecanismos que destinam a maior carga dos danos ambientais aos grupos raciais discriminados. Nas cidades, estas injustiças ambientais

têm haver, na maior parte, com os grandes empreendimentos que tomam conta de parte das cidades. Ou seja, a economia e o próprio desenvolvimento capitalista acentuam a desigualdade socioambiental e por consequência, às injustiças ambientais nas cidades:

As grandes promessas da modernidade, no desejo de responder às necessidades humanas, concentram-se nas vitórias tanto da ciência quanto da tecnologia. Na linguagem marxista, é atribuído valor econômico às coisas pelo tempo de trabalho humano despendido à produção do bem e, posteriormente, em substituição ao trabalho humano, passando a valorar exclusivamente pela produtividade. Este novo referencial acabou coisificando a terra e extraindo tudo aquilo que pudesse ter valor no grande mercado das relações econômicas e sociais. (COPETTI; LOTTERMANN, 2010, p.136)

A justiça ambiental, precipuamente em seu caráter urbano, também encontra como obstáculo para sua concretização os grandes empreendimentos, a partir dos conflitos socioambientais:

Os diferentes usos geram conflitos, que podem ou não ser estruturalmente antagônicos. Os conflitos ambientais não são estruturalmente antagônicos quando dizem respeito a disputas entre iguais e/ou quando ficam contidos em uma dada escala ou dimensão geográfica. Os conflitos pela verdade ambiental podem ser não-estruturalmente antagônicos (definir o grau de toxicidade de uma substância ou sua área de atividade, divulgar tais, enquanto que o conflito por valores sempre o é (o sentido religioso do mundo versus o sentido econômico; a definição dos problemas ambientais como ligados à escassez ou às escolhas). [...] O meio ambiente é assim o veículo de transmissão de impactos indesejáveis, disseminados pela água, pelo ar, pelo solo e pelos sistemas vivos. A luta simbólica, no caso, diz respeito à confrontação das representações, valores, esquemas de percepção e ideias que organizam as visões de mundo e legitimam os modos de distribuição do poder sobre os recursos. (HERCULANO, 2006, p. 6)

No mesmo teor, o autor ressalta a existência de diversos conflitos socioambientais:

- Conflitos dentre as diferentes formas de uso acima apontadas (interesses e valores de uma comunidade vs da empresa capitalista e de sua produção; uso de uma área para depósito de lixo versus sua defesa pelas amenidades e belezas cênicas ou pela defesa da saúde e da qualidade de vida de uma comunidade).
- Conflitos pela definição da verdade ambiental (produção simbólica): controle formal do conhecimento; percepção de risco ambiental, construção e divulgação da verdade; conflitos por valores.
- Conflitos pela criação, adoção, aplicação e cumprimento de políticas ambientais.
- Conflitos por recursos ambientais escassos face à contaminação, ao esgotamento e à degradação de recursos e ecossistemas; face à exportação da capacidade de suporte (disputa de recursos escassos). (HERCULANO, 2006, p. 6)

Os conflitos socioambientais urbanos são frutos da base econômica e política, e se assentam na necessidade de expansão do capital, com isso, os grandes empreendimentos apropriam-se dos recursos naturais e fazem com que essa apropriação debilite o meio ambiente ocasionando uma série de problemáticas socioambientais para a população destes locais.

Segundo Acsehrad (2004, p. 26), os conflitos ambientais são

[...] aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais de apropriação do meio que desenvolvem ameaçada por impactos indesejáveis – transmitidos pelo solo, água, ar ou sistemas vivos – decorrentes do exercício das práticas de outros grupos. O conflito pode derivar da disputa por apropriação de uma mesma base de recursos, ou de bases distintas mas interconectadas por interações ecossistêmicas mediadas pela atmosfera, pelo solo, pelas águas, etc.

Estes conflitos também são frutos da própria distribuição desigual dos bens no qual os grupos com maior força econômica e política terminam sobrepondo seus interesses corporativos aos interesses coletivos na distribuição dos bens ambientais (CARVALHO, 2008).

Nesse cenário, coloca-se a diversidade das cidades, dependendo de suas formas, tamanhos e demanda por recursos naturais, o que torna-se necessário para pensar cada conflito socioambiental, também com correspondência na relação entre ambiente e justiça que acentua o racismo ambiental e que nos faz questionar, como traz Bullard (2004, p. 42):

Porque algumas comunidades são transformadas em depósitos de lixo enquanto outras escapam? Porque as regulamentações ambientais são vigorosamente aplicadas em algumas comunidades e não em outras? Porque alguns trabalhadores são protegidos das ameaças ao ambiente e à saúde enquanto a outros (como migrantes trabalhadores rurais) permite-se que sejam envenenados?

A problemática também se sustenta para se concretizar a função social da cidade, preceito fundamental para a sustentabilidade urbana. Meirelles (1993, p. 377), reportando-se à Carta de Atenas, afirma que as funções sociais da cidade são quatro: habitação, trabalho, circulação e recreação. Em linhas gerais, a função social das cidades visa melhor ordenamento urbanístico e ambiental, proporcionando equidade no uso e acesso a cidade, bem como, seus bens e serviços, abandonando a concepção individualista em prol do coletivo e respeitando os ditames da justiça ambiental.

Desta forma, para se pensar em cidades sustentáveis também se deve diminuir as potenciais injustiças ambientais urbanas que se desembocam a partir da materialização das injustiças sociais, principalmente a partir do racismo presente na sociedade. Portanto, é necessário encontrar formas, a partir de estudos e discussões, de se concretizar o direito à cidade sustentável, tornado mais eficazes seus instrumentos, bem como, estabelecer mecanismos de combate ao racismo ambiental promovendo a verdadeira justiça ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em tempos de cerceamento dos direitos e de tentativas de restrição a estes, pensar a cidade, enquanto direito humano e a sua sustentabilidade se torna necessário e oportuno.

Conceber a formação do espaço urbano como algo inerente às relações sociais e constituição econômica da sociedade é primordial. Desigual e segregado, o tecido urbano se apresenta como grande contingente que exprime os contrastes sociais.

O acesso a cidade e sustentabilidade urbana também são pautas que merecem total atenção. Grande parte dos desafios urbanos se dá em razão da falta de sensibilidade ecológica e social de parte da sociedade e pela escassa relação ser humano-natureza. A partir disso, alguns grupos não usufruem do espaço urbano de maneira sadia e com qualidade, principalmente a população negra que vive em favelas, afastados dos grandes centros urbanos, de acordo com a segregação socioespacial.

Com isso, os danos ambientais urbanos, frutos também da desigualdade do acesso a cidade sustentável, afetam de forma desproporcional a população, afetando consideravelmente a população negra, tentando no chamado racismo ambiental.

A partir das considerações aqui trazidas no trabalho, algumas considerações finais merecem ser trazidas. Primeiramente, é preciso pensar o direito à cidade como eixo de crítica ao processo de urbanização capitalista e se discutir alternativas democráticas e populares para sua reivindicação.

Ao mesmo tempo, para a garantia de cidades sustentáveis é necessário aprimorar os instrumentos jurídicos previstos no Estatuto da Cidade principalmente no que diz respeito a eficácia dos mesmos, bem como, construir pontes, a partir da ética ambiental, para fortalecer a relação ser humano-natureza.

Por fim, é importante considerar o quanto o racismo ambiental está interligado a injustiça ambiental e discriminação racial, que categoriza a sociedade e destina os danos ambientais urbanos para a população negra. Desta forma, é oportuno repensar as políticas públicas ambientais urbanas e o próprio planejamento das cidades, assim como pensar mecanismos de combate ao racismo no Brasil.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. A justiça ambiental e a dinâmica das lutas socioambientais no Brasil: uma introdução. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p. 9-22.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ALMEIDA, Daniela dos Santos. **Justiça ambiental e racismo ambiental no Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso, Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), 2016.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

AMARAL, Larissa Maciel do; GOMES, Mariana de Queiroz. O despertar ambiental: construção de uma nova cidadania. In.: MENDONÇA, Maria Lirida Calou de Araujo e; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho; KOSIKOSKI, Sandro Marcelo (Coords.). **Direito Ambiental II**. Florianópolis: FUNJAB, 2012, p. 165-184. XXI Congresso Nacional do CONPEDI/UFF, Niterói, RJ, 2012.

BULLARD, Robert Doyle. Enfrentando o racismo ambiental no século XXI. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. (Org.). **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p. 41-68.

BULLARD, R. D. *Dumping in Dixie: race, class and environmental equality*. 3ª ed. Colorado: Westview Press, 2000. 234p. Apud ALMEIDA, Daniela dos Santos. **Racismo ambiental e a distribuição racialmente desigual dos danos ambientais no Brasil**. Disponível em: http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2015/relatorios_pdf/ccs/DIR/DIRDaniela_Almeida.pdf. Acesso em 22 de junho de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 17 de agosto de 2021.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm . Acesso em: 17 de agosto de 2021.

CANUTO, Elza. **Direito à Moradia Urbana - Aspectos Da Dignidade Da Pessoa Humana**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. **Educação Ambiental: a formação do sujeito ecológico**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

COPETTI, Camila; LOTTERMANN, Osmar. Em busca da justiça ambiental e do desenvolvimento sustentável na sociedade de risco. **Desenvolvimento em questão**, Editora Unijuí, ano 8, n.15, 2010, p. 133-152.

CHAVIS, Benjamim. Forward. In: BULLARD, R. (Ed.). **Confronting Environmental Racism: voices from the grassroots**. Cambridge: South End Press, 1993.

ENGELS, Friedrich. **A Situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

FERRAZ, Hermes. **Cidade e Vida**. São Paulo: Perspectiva, 1978.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

GUERRA, Antônio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista da. **Impactos ambientais urbanos no Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

HERCULANO, Selene. Lá como cá: conflito, injustiça e racismo ambiental. In: **Seminário Cearense contra o racismo ambiental**, 2006, Fortaleza. Disponível em: http://www.professores.uff.br/seleneherculano/images/stories/L_como_c3.pdf. Acesso em: 25 jun. 2021.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2011.

MACHADO, Maria Salette Kem. **Os meninos de rua do eixo monumental**. Brasília, 1980.

MARCUSE, Peter. Enclaves, sim; guetos, não: a segregação e o Estado. **Espaço e Debates**. São Paulo: NERU. v. 24, n. 45, jan./jul. 2004, p. 24-33.

MUMFORD, Lewis. **A Cidade na História: suas origens, transformações e perspectivas**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NEGRI, Silvio Moisés. Segregação Sócio-Espacial: Alguns Conceitos e Análises. **Coletâneas do Nosso Tempo**, Ano VII - v. 8, n. 08, 2008, p. 129-153.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (Org.). **A Colonialidade do Saber, Eurocentrismo e Ciências Sociais**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

PACHECO, Tania. **Desigualdade, injustiça ambiental e racismo: uma luta que transcende a cor**, 2007. Disponível em: <https://racismoambiental.net.br/textos-e-artigos/desigualdade-injustica-ambiental-e-racismo-uma-luta-que-transcende-a-cor/>

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. Sociedade urbana: desigualdade e exclusão sociais. **Caderno CRH**, n. 36, Salvador, 2003.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; Lincoln Institute, 2001.

WERNECK, Jurema. Racismo institucional e saúde da população negra. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 25, n. 3, p. 535-549, 2016.

A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS TERRITORIAIS INDÍGENAS FRENTE À INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA Nº 01 /2021

Laressa Bentes da Silva¹
Ana Paula do Nascimento Pinheiro²
José Heder Benatti³

INTRODUÇÃO

No Brasil a questão da possibilidade da alienação e arrendamento das terras indígenas tem sido discutido há algumas décadas, sendo retomada recentemente com a publicação no DOU da Instrução Normativa (IN) Conjunta 01/2021 do IBAMA e FUNAI e os recentes debates no Congresso Nacional com as Propostas de Emenda à Constituição (PEC) 187/2016 e 343/2017 e o Projeto de Lei (PL) 490/2007, que insiste em vilipendiar o texto constitucional.

As terras indígenas são consideradas as mais protegidas, com baixo índice de desmatamento, desempenhando papel fundamental no combate ao aquecimento global e as mudanças climáticas, além de possuírem uma grande diversidade biológica, cuja finalidade jurídica, além assegurar a reprodução física e cultura dos povos indígenas é um espaço importante de proteção do meio ambiente, preservando e restaurando processos ecológicos essenciais, utilizando o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, de modo a garantir a integridade da diversidade ambiental do país (art. 225, caput, e § 1º da CF/88). Ademais, estas terras somam cerca de 12% do vasto território nacional, composta de ecossistemas relativamente conservados, dispondo de uma biodiversidade, especialmente na floresta amazônica e no cerrado (ABI-EÇAB, 2011, p.1)

A Instrução Normativa (IN) Conjunta 01/2021, em seu artigo 1º, dá margem para que agricultores não indígenas possam desenvolver atividades agrárias em terras indígenas. Tal medida configura um iminente retrocesso constitucional ao contrariar o direito de usufruto exclusivo dos povos indígenas em suas terras tradicionalmente ocupadas (art. 231, § 2º da CF/88), causando graves problemas de ordem social, político, jurídico e ambiental.

Nessa perspectiva, a Proposta de Emenda Constitucional nº 187 de 2016 acrescenta o §8º ao art. 231 da Constituição Federal, a fim de permitir às comunidades indígenas praticar atividades agropecuárias e florestais em suas terras, bem como, comercializar aquilo que foi produzido e gerenciar sua renda. Ocorre que tal proposta busca, em sua essência, legalizar o arrendamento das terras indígenas demarcadas permitindo o estabelecimento de

1 Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Pará. Discente do 4º semestre do curso de Direito da Universidade Federal do Pará. Bolsista do Projeto de Pesquisa JUSP – (CIDHA/UFPA). E-mail: laressa-bentes@hotmail.com.

2 Discente do 4º semestre do curso de Direito da Universidade Federal do Pará. Bolsista do Projeto de Pesquisa JUSP – (CIDHA/UFPA). E-mail: anapnascimento@gmail.com.

3 Professor Orientador. Advogado, Doutor em Ciência e desenvolvimento socioambiental. Professor da Graduação e da Pós-Graduação em Direito na Universidade Federal do Pará (UFPA) Amazônia, Brasil. Membro da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA/UFPA). Bolsista Produtividade CNPq. E-mail: jjbenatti@ufpa.br.

parcerias agrícolas e pecuárias, possibilitando a exploração de recursos hídricos e minerais em terras indígenas e, conseqüentemente, retirando a autonomia dos povos para decidir sobre o uso de seu território.

Ademais, PEC nº 343 de 2017 dá nova redação ao artigo 231 da Constituição Federal, para que se permita a implantação de parceria agrícola e pecuária entre a Funai - Fundação Nacional do Índio, e terceiros, o que legitimaria o usufruto das terras indígenas por não indígenas vedado pela Constituição Federal.

Importa destacar que o entendimento atual sobre arrendamento de terra indígena por não índio pode ser enquadrado como crime de usurpação de bens da União e o indígena que arrendou comete crime de estelionato. Como a vedação é constitucional, daí a necessidade de modificação do texto constitucional.

Assim, nesse contexto de violação dos direitos territoriais indígenas, foi apresentado no Senado Federal Projetos de Decreto Legislativo (PDL) – 92/2021, 93/2021 e 96/2021 - que visam sustar a instrução da Fundação Nacional do Índio (Funai) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), que busca incentivar atividades agrárias dentro de terras indígenas, vez que a permissão para que haja dentro das terras indígenas empreendimentos feitos por organizações de composição mista de indígenas e não indígenas tem sua legalidade questionada.

Nesse sentido, a crítica que se coloca sobre a IN Conjunta 01/2021 se dá em virtude de que esta instrução normativa possibilitará que grandes grupos econômicos dos setores da agropecuária realizem empreendimentos e atividades no interior de terras indígenas, ocasionando modificações no modo de vida indígena, bem como prevê situações de dispensa ou de simplificação do licenciamento, o que pode levar a impacto ambiental dos recursos naturais irreversíveis.

Todavia, é importante ressaltar que embora tenha-se como escopo de estudo a IN Conjunta 01/2021, a problemática entorno dos direitos territoriais indígenas é bem anterior em que o próprio Estado através de suas ações incentiva invadirem as terras indígenas para posteriormente legitimar os atos ilegais, sendo esta IN apenas um dos exemplos. Nesse sentido, lembra-se do documentário “Índio Cidadão?”, que mostra a luta das nações indígenas brasileiras pela conquista e manutenção dos direitos conquistados na Constituição de 1988, conforme suscitado pelo professor Manuel Caleiro (2021).

Percebe-se, portanto, a pertinência em discutir esse tema, posto que se aprovadas as diversas propostas de restrições dos direitos dos povos indígenas, eles serão extremamente prejudicados e terão seus direitos constitucionais lesados, na iminência de um cenário de retrocesso social. Ressalta-se, ainda, que quando se trata da criação de políticas públicas ou discussão de interesses que diretamente afetem os povos indígenas, é imprescindível a oitiva dos mesmos, conforme estabelece a Constituição Federal e a Convenção 169 da

OIT, o que tem sido negligenciado até o momento.

Nesse sentido, observa-se que os povos indígenas têm seus direitos fundamentais sobre o território duplamente enfraquecidos e ameaçados ao enfrentarem a demora na demarcação de seus territórios e o risco de perdê-los, diante da autorização estatal de arrendamento estabelecida pela IN Conjunta 01/2021.

O objetivo da presente pesquisa consiste em compreender como Instrução Normativa Conjunta 01/2021, editada pelo IBAMA e FUNAI, em 22 de fevereiro de 2021, viola os direitos territoriais dos povos indígenas e, conseqüentemente, contribui para retrocessos democráticos, em virtude da possibilidade de usufruto das terras indígenas por terceiros prevista nesta instrução, contrariando comandos normativos constitucionais.

Quanto à metodologia, este trabalho tem enfoque qualitativo e descritivo, partindo da leitura dos dispositivos constitucionais que versam sobre os direitos e garantias dos povos indígenas, além do levantamento e revisão bibliográfica sobre o tema a partir das normas legais previstas na Convenção 169 da OIT e a Declaração Universal dos Povos Indígenas de 2007, subsidiada pela doutrina e pela jurisprudência nacional e internacional acerca da temática levantada.

Assim, a pesquisa está estruturada em três tópicos, além da introdução e conclusão: no primeiro, discute-se a evolução da concepção de território indígena, demonstrando a abordagem como tal temática era prevista nas Constituições brasileiras anteriores; no segundo, apresenta-se considerações sobre o conceito de autonomia indígena, demonstrando sua diferença no que tange à autonomia privada; no terceiro, tem-se a análise da IN Conjunta 01/2021 e fundamentos jurídicos sobre a impossibilidade constitucional de arrendamento de terras.

1 A EVOLUÇÃO DA CONCEPÇÃO DE TERRITÓRIO INDÍGENA

Ao longo da formação do Estado brasileiro, com a ocupação pré-existente do território nacional pelos povos indígenas, os seus direitos territoriais foram construídos e estabelecidos em vários dispositivos legais até chegarem a atual compreensão de terra indígena. Nesse sentido, a partir da concepção de Estado democrático de Direito, em que todos estão submetidos à lei, a atual Constituição Federal aborda no artigo 231 os direitos territoriais indígenas.

Entretanto, observa-se que o tema relativo aos direitos territoriais indígenas é abordado desde 1934 nas Constituições do país.

Constituição Federal de 1934:

Art. 129 – Será respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las (BRASIL, 1934).

Constituição Federal de 1937:

Art. 154 – Será respeitada aos silvícolas a posse das terras em que se achem localizados em caráter permanente, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las (BRASIL, 1937).

Constituição Federal de 1946:

Art. 216 – Será respeitada aos silvícolas a posse das terras onde se achem permanentemente localizados, com a condição de não a transferirem (BRASIL, 1946).

Constituição Federal de 1967:

Art. 186 – É assegurada aos silvícolas a posse permanente das terras que habitam e reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes (BRASIL, 1967).

Emenda Constitucional número 1/1969

Art. 198 – As terras habitadas pelos silvícolas são inalienáveis nos termos em que a lei federal determinar, a eles cabendo a sua posse permanente e ficando reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo das riquezas e de todas as utilidades nelas existentes (BRASIL, 1969).

Nessa perspectiva, de acordo com Carlos Frederico Marés de Souza Filho (2013), é notório que as Magnas Cartas brasileiras de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969 se dirigiram ao indígena como silvícola. Observa-se que a partir da Constituição de 1934, as demais cartas reconhecerem o direito territorial indígena, garantindo a inalienabilidade de tais terras, embora na prática esse direito fosse transgredido.

Nesse sentido, como a maioria das Magnas Cartas brasileiras já tratavam da inalienabilidade da terra indígena, garantindo na teoria o usufruto exclusivo e a inalienabilidade de terras indígenas. Outrossim, vale destacar que foi com as Constituições transitórias de 1967 e 1969, que as terras indígenas passaram a ser definidas como de domínio da União.

Entretanto, embora existente essas aceções sobre os direitos territoriais indígenas, segundo Manuela Carneiro da Cunha (2018), havia a necessidade de se definir em que consistiam as terras indígenas, isto é, qual é o seu conceito. Nesse padrão, o Estatuto do Índio, Lei nº 6.001 de 1973, inovou ao trazer a conceituação de terra indígena para o ordenamento jurídico brasileiro, por meio de seu artigo 17, no qual são definidos três tipos de terras indígenas, baseando-se na ocupação dos povos indígenas:

“I - as terras ocupadas ou habitadas pelos silvícolas, a que se referem os artigos 4º, IV, e 198, da Constituição; II - as áreas reservadas de que trata o Capítulo III deste Título; III - as terras de domínio das comunidades indígenas ou de silvícolas.”

Nesse sentido, Cavalcante (2016) dispõe que o primeiro caso se refere às áreas que são tradicionalmente ocupadas por indígenas, enquanto o segundo caso diz respeito às áreas que são criadas pelo Estado para a ocupação indígenas (conhecidas como reservas indígenas), em ambos os casos a propriedade é da União e, assim, os indígenas têm direito ao usufruto exclusivo e a inalienabilidade da terra. Já o terceiro caso é sobre as terras em que os indígenas detêm propriedade.

Para Alfredo Wagner Berno de Almeida as terras tradicionalmente ocupadas são

aquelas “que expressam uma diversidade de formas de existência coletiva de diferentes povos e grupos sociais em suas relações com os recursos da natureza” (ALMEIDA, 2004, p. 9), ou seja, são terras que correspondem ao berço originário dos indígenas, marcadas pela ancestralidade e pela reprodução natural e social de diversos povos.

Ademais, Manuela Carneiro da Cunha apud Silva (2018) trouxe uma proposta de definição de terra ocupada por indígenas, a qual serviria de base para a atual Constituição:

São terras ocupadas pelos índios as por eles habitadas, as utilizadas para caça, pesca, coleta, agricultura e outras atividades produtivas, bem como todas as áreas necessárias à sua reprodução física e cultural segundo seus usos e costumes próprios, estando incluídas as áreas necessárias à preservação de seu meio ambiente e de seu patrimônio histórico. (SILVA APUD CUNHA, 2018, p. 436).

Assim, a partir do excerto supracitado, compreende-se as terras indígenas como aquelas habitadas por povos indígenas, as quais são utilizadas como meios de sobrevivência a esses grupos sociais, de modo a assegurar a reprodução física e sociocultural, de acordo com seus costumes, crenças e tradições.

Isto posto, com o fim da ditadura, o processo de redemocratização e o surgimento do Estado de Direito, a Constituição de 1988 traz inovação no tratamento dado aos povos indígenas pelo Estado brasileiro, pois rompe com o paradigma da assimilação, integração e incorporação dos indígenas na sociedade outrora existente, que tinha como objetivo fazer com que os indígenas deixassem de sê-lo (SOUZA FILHO, 2013).

Assim, observa-se que os direitos dos indígenas passam a ser cada vez mais protegidos com a Magna Carta de 1988, pois ela é um marco histórico-jurídico, uma vez que nenhuma das constituições anteriores abordaram a questão da terra e da territorialidade da maneira com que é feita na Lei Maior de 1988, a qual tratou do tema de forma profunda. Dessa maneira, nota-se que a atual Constituição inovou ao garantir aos indígenas o direito de sê-lo, além de ter respeitado os seus direitos sociais e territoriais.

Nessa perspectiva, Souza Filho (2013, p. 20) afirma que:

O artigo 231 da Constituição brasileira revela a vontade constituinte de garantir efetivos direitos territoriais aos povos indígenas. As terras reconhecidas devem estar adequadas à manutenção da vida indígena, garantindo direitos de organização social com base em direitos territoriais, sem os confundir.

Nesse sentido, conforme o artigo 231 da Constituição de 1988, entre as alterações inovadoras sobre os direitos territoriais indígenas cita-se: a ampliação do entendimento sobre a terra indígena a partir do reconhecimento do direito original dos indígenas sobre as suas terras; a posse permanente e o usufruto exclusivo sobre a sua terra; além de que as terras indígenas são reconhecidas como inalienáveis, indisponíveis e imprescritíveis.

Vale ratificar, ainda, que se passou a entender que as terras tradicionalmente ocupadas são essenciais para reprodução física, cultural e social dos povos indígenas que nelas habitam, de forma que são áreas de habitação, de manifestação cultural e religiosa, de reprodução econômica e de organização social.

Outrossim, Cavalcante (2016) afirma a partir da leitura do artigo 231 da Constituição de 1988 que é reconhecido o caráter originário, real e atual das terras que os indígenas tradicionalmente ocupam. Diante do entendimento de que se trata de um direito originário, entende-se que ele não precisa de reconhecimento, de demarcação ou registro, atos legais que servem apenas para dar conhecimento do direito a terceiros.

Dessa maneira, torna-se evidente que o critério adotado pela atual Magna Carta do país para definir uma terra indígena consiste na necessidade de que os indígenas exerçam nessa terra tradicional ocupação de maneira sustentável, utilizando o território segundo seus usos e costumes.

Destarte, compreende-se que a terra indígena não é uma propriedade (SOUZA FILHO, 2013), uma vez que a Constituição de 1988 não concedeu título de propriedade privada à tais terras, conforme o artigo 20, XI, segundo o qual as terras indígenas são bens da União. Nessa perspectiva, entende-se que tais terras são intrasferíveis, indisponíveis e inalienáveis.

Nessa esteira, no âmbito internacional, entre os diplomas legais referentes ao direito territorial indígena, destaca-se a Convenção 169 da OIT, sobre Povos Indígenas e Tribais, ratificada pelo Brasil em 2002, a qual dispõe em seus artigos 13 ao 19 sobre direitos indígenas quanto à terra. Assim, nota-se que tal legislação garante aos indígenas o direito de propriedade, bem como de posse, das terras que ele ocupa tradicionalmente, preservando a relação cultural de tais povos com a terra.

Da mesma maneira, menciona-se a Declaração Universal dos Povos Indígenas de 2007, a qual estabelece em seu artigo 26 que “Os povos indígenas têm direito às terras, territórios e recursos que possuem e ocupam tradicionalmente ou tenham de outra forma utilizado ou adquirido”. Nesse sentido, observa-se a conquista dos indígenas de viver nas terras que tradicionalmente ocuparam e de poder expressar sua cultura e cosmovisão nesse espaço, sem dele serem tirados a força.

Diante do exposto, é importante destacar, ainda, que embora a nova legislação de proteção aos povos indígenas tenha avançado, isto inclui a lei interna e internacional, ela não ocorreu “suficientemente forte e inequívoca, a ponto de evitar distorções. Tampouco foi acompanhada de instrumentos eficazes que garantissem a plena implementação dos direitos por ela reconhecidos” (DIAS, 2019, p.54). Isto, portanto, reflete nas lutas vivenciadas por estes povos pela concretização de seus direitos e pelo reconhecimento de suas especificidades como povos distintos e originários.

2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA AUTONOMIA INDÍGENA

O debate entorno da autonomia dos povos indígenas sobre suas terras remonta à invasão dos europeus no continente Latino-americano ou na *Abya Yala* (Terra viva), visto que os povos indígenas, desde então, buscam ter controle sobre suas terras, suas práticas culturais, políticas, religiosas e sobre o seu próprio desenvolvimento social (RESENDE, 2014).

Nessa perspectiva, Souza Filho (2013), demonstra que durante o período colonial, Portugal e Espanha, na tentativa de integralizar os indígenas aos seus costumes ocidentais, criaram formas e políticas de incorporação como o casamento entre europeu e indígena, pela catequese ou violência física para que estes adotassem o novo modo de vida, considerado civilizado.

Nessa senda, nota-se que “a reivindicação por autonomia é tão secular quanto a opressão e a resistência a ela” (RESENDE, 2018), pois trata-se de uma luta entre os povos originários contra os opressores que chegaram impondo-lhes suas práticas, causando injustiças sociais que persistem até hoje, como a subtração de suas terras e recursos, o que lhes tem impedido de exercer sua própria autonomia.

Nesse sentido, a luta por autonomia é tão antiga quanto a luta pelo reconhecimento dos seus direitos originários, atualmente parcialmente positivados na Constituição Federal e nos diversos diplomas internacionais que reconhecem os povos indígenas como grupos sociais ímpares, cuja estrutura social e política é distinta da sociedade ocidental, o que reflete na sua forma de organização social, de suas práticas culturais e religiosas, bem como na maneira como se relaciona com a natureza.

Para Resende (2018), o reconhecimento dos direitos indígenas no âmbito internacional representa um marco no avanço dos movimentos indígenas, pois representantes dos povos indígenas, de diferentes Estados-Nação, se reuniram com o objetivo de transformar seus interesses comuns e demandas em direitos e, nesse contexto, a luta pelo reconhecimento do direito à autodeterminação e à autonomia na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DDPI) são as principais reivindicações.

Dessa maneira, a Declaração da ONU ao considerar em seu preâmbulo que os povos indígenas são iguais aos demais povos, ratifica o entendimento de que estes povos têm o pleno direito de viver de forma distinta da hegemônica e de se considerarem diferentes, pois garante aos mesmos igualdade de direitos, cabendo aos demais povos, respeitar a diversidade existente e conviver em harmonia.

Nesse diapasão, o art. 3º da DDPI (2007) assegura aos povos indígenas o direito à autodeterminação e, em consequência disso, permite que manifestem livremente sua condição política, bem como que busquem o seu desenvolvimento econômico social e

cultural.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988, no Capítulo VIII, que trata especificamente dos direitos dos povos indígenas, “reconheceu o direito de continuar a ser índio, coletivamente entendido, de continuar a ser grupo diferenciado, sociedade externamente organizada” (SOUZA FILHO, 2013, p.15), ao mesmo tempo em que fortaleceu consideravelmente a autonomia indígena, pois entendeu que estes povos são plenamente capazes de se autorganizar e de gerirem suas vidas, bem como de representar e defender os seus direitos e garantias previstos no art. 232 da Lei Maior.

Dessa maneira, a Constituição de 1988 ao positivizar os direitos indígenas, garante a existência de povos socialmente organizados fora do paradigma da modernidade, visto que concebeu como legítima a organização social indígena, pautada em uma ordem legal interna, com usos, costumes e tradições (SOUZA FILHO, 2013).

Nesse passo, o constituinte assegurou aos povos indígenas como sujeitos de direitos, conferindo-lhes autonomia para manter sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, de modo que compete a União proteger e respeitar todos os seus bens (art. 231 da CF/88).

Sob esse aspecto, entende-se a autonomia indígena como a capacidade e possibilidade dos povos indígenas se autorregular, de conduzir suas relações cotidianas a partir de suas necessidades e interesses. Todavia, a autonomia não pode ser considerada como um direito absoluto, pois a própria Constituição Federal separou a dominialidade (federal) do uso, “(...) cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes” (§ 2º, art. 231 CF).

Ressalta-se que a Lei Maior concede aos indígenas a posse permanente de suas terras tradicionalmente ocupadas, com a finalidade de garantir a estes povos sua reprodução social, cultural, religiosa, práticas cujo fundamento consiste em suas relações sociais intrínsecas com a natureza. Portanto, a autonomia encontra barreira no ato dos indígenas disporem de sua terra e o uso por terceiros, posto que o Estado não pode estimular ou consentir práticas que coloquem em risco o modo ser e viver indígena.

Nessa perspectiva, o direito dos povos indígenas à posse e ao uso exclusivo das terras que tradicionalmente ocupam, assegurados pela Constituição Federal, fundamenta-se na concepção de um direito originário, cuja existência é anterior à criação do próprio Estado (SOUZA FILHO, 2013), visto que os indígenas foram os primeiros ocupantes do território brasileiro. Tais direitos foram consagrados no texto constitucional cuja origem do indigenato surge com o Alvará Colonial de 01.04.1680, no qual a Coroa Portuguesa – ao outorgar as terras brasileiras a particulares – afirmava que, “se nas ditas terras existissem aldeamentos, ou seja, posse indígena, deveriam ser reservadas aos índios, pois estes são primários e naturais senhores delas.” (BENATTI, 2003:146)

Outrossim, é necessário compreender que a autonomia indígena é diferente da autonomia privada, regulada pelo Direito Civil. Assim, por se tratar de propriedade coletiva indígena, não se pode confundir a autonomia exercida pelos indígenas nos limites de seu território, pautada no livre exercício de suas práticas culturais, com a autonomia privada, ligada à propriedade privada, fundamentada na liberdade de iniciativa econômica, cujo titular poderá usar e dispor de sua terra conforme a sua vontade, desde que respeite a função social da terra e as limitações legais, pois a finalidade da autonomia privada está relacionada ao bem como patrimônio.⁴

Assim, a autonomia indígena é no sentido de que os povos indígenas são livres para viverem de acordo com seus costumes, crenças e tradições, mantendo sua relação com a fauna e a flora e controlando seu próprio desenvolvimento social, nos termos do art. 31 da DDPI:

Os povos indígenas têm o direito de manter, controlar, proteger e desenvolver seu patrimônio cultural, seus conhecimentos tradicionais, suas expressões culturais tradicionais e as manifestações de suas ciências, tecnologias e culturas, compreendidos os recursos humanos e genéticos, as sementes, os medicamentos, o conhecimento das propriedades da fauna e da flora, as tradições orais, as literaturas, os desenhos, os esportes e jogos tradicionais e as artes visuais e interpretativas. Também têm o direito de manter, controlar, proteger e desenvolver sua propriedade intelectual sobre o mencionado patrimônio cultural, seus conhecimentos tradicionais e suas expressões culturais tradicionais (DDPI, 2007).

Nessa perspectiva, o § 1º do art. 231 acrescenta que a habitação, a utilização econômica, a preservação do ambiente e a área de reprodução física e cultural devem ser realizadas segundo os usos, costumes e tradições indígenas, isto é, de acordo com a sua cultura. Significa dizer, portanto, que existem limites no que diz respeito ao uso da terra.

O primeiro deles é, evidentemente, em relação à função social da propriedade da terra garantida em vários artigos da Constituição, mas em especial no artigo 186. Pois bem, a função social da terra indígena é a garantia de vida e proteção do próprio povo que a habita, portanto não se pode aplicar as limitantes de produção de riqueza capitalistas no mundo indígena (SOUZA FILHO, 2013, p.23).

Esclarece-se, portanto, que a função da terra indígena consiste na garantia de vida e proteção do povo indígena que a habita, ressaltando-se, mais uma vez, que a terra indígena não se confunde com uma propriedade privada e, por isso, não se pode utilizá-la para fins de produção de riqueza capitalista, a qual destoa da prática cultural indígena.

3 DA INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA 01/2021

⁴ Resumidamente, pode-se definir a autonomia privada como sendo o poder que o sujeito de direito tem reconhecidamente de regulamentar os seus próprios interesses, ou seja, é o espaço legítimo que as pessoas possuem para auto-regulamentar os seus interesses econômicos (PRATA, 1982).

A Instrução Normativa (IN) Conjunta 01/2021 debruça-se sobre o processo de licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades localizadas ou desenvolvidas no interior das terras indígenas, por meio de uma cooperação entre indígenas e terceiros não indígenas (art.1º IN 01/2021).

Art. 1º Esta Instrução Normativa Conjunta se aplica ao processo de licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades localizados ou desenvolvidos no interior de Terras Indígenas cujo empreendedor sejam os próprios indígenas usufrutuários por meio de associações, organizações de composição mista de indígenas e não indígenas, cooperativas ou diretamente via comunidade indígena.

Percebe-se, iminentemente, desde o art. 1º da referida instrução normativa uma inconstitucionalidade, pois a Lei Maior concedeu aos povos indígenas o direito de usufruto exclusivo sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Dessa maneira, qualquer atividade realizada por não indígena é uma afronta ao texto constitucional.

A permissão prevista na IN para implantação de atividades de explorações de recursos naturais por associação entre indígenas e não indígenas, em território indígena, é uma forma de burlar a legislação constitucional, de violar o usufruto exclusivo garantidos aos povos indígenas sobre suas áreas de tradicional ocupação, e a instrução normativa não assegura que não haverá exploração predatória dos recursos naturais com sérios impactos culturais.

De acordo com Sarmento (2021) a respeito do direito à posse permanente e usufruto exclusivo dos indígenas sobre suas terras previsto da Constituição de 1988:

A previsão constitucional é cláusula pétrea. Isso significa dizer que não é suscetível de alterações. O acordo levado a termo em 1988 é uma vontade soberana da sociedade brasileira e uma diretriz inatingível por meio de Instrução Normativa 01, como no presente caso. Nem mesmo por meio de um projeto de emenda à Constituição seria possível, já que não se flexibiliza, em hipótese nenhuma, uma cláusula pétrea (SARMENTO APUD SANTOS E GOMES, 2021, S/N).

Cumpra salientar, portanto, que a IN Conjunta 01/2021 se mostra desarrazoada e inconstitucional, pois afronta a vontade do constituinte de proteger as terras indígenas de uso e exploração por terceiros. Assim, considerando a Lei Maior ser uma norma intangível por meio desta instrução normativa, cabe reconhecê-la como um ato jurídico e administrativo nulo, pois tem como escopo o arrendamento de terras indígenas e parcerias agrícolas, de modo a impelir o livre exercício dos direitos indígenas assegurados constitucionalmente.

Isto posto, é importante suscitar que embora os povos indígenas tenham autonomia de viver conforme suas crenças, costumes e tradições, no que range aos direitos territoriais, há limitação constitucional sobre a autonomia indígena no sentido de impedir que

se estabeleça sobre suas terras, atividades de exploração econômica realizadas por não indígenas.

Lembra-se, ainda, que a Convenção 169 da OIT, ao determina que o Estado brasileiro garanta aos povos indígenas o direito à suas terras, bem como o direito de viverem, total ou parcialmente, dentro dos seus sistemas sociais, prevendo que qualquer medida legislativa que trate dos direitos territoriais indígenas deve ser submetida à consulta prévia, livre e informada dos interessados – o que não aconteceu com relação à IN Conjunta 01/2021, sendo portanto, insuscetível de efeitos no ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse ínterim, percebe-se que é de suma importância a observância à Convenção 169 da OIT, diante da criação de qualquer política pública que envolva os interesses e direitos dos povos indígenas, deve assegurar o exercício do direito de consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas, no decorrer de processos que os atinjam.

Diante disso, a IN Conjunta 01/2021 configura violação aos direitos territoriais indígenas assegurados pela Constituição de 1988 e pela Convenção 169 da OIT, devendo ser abolida do ordenamento jurídico, bem como qualquer proposta de emenda à Constituição que possibilite o arrendamento de terras indígenas ou a formalização de parcerias agrícolas entre indígenas e terceiros, pois incide em direitos constitucionais protegidos por cláusula pétrea, não sendo possível propostas que tendem aboli-los ou modificá-los.

É importante destacar ainda que a IN Conjunta 01/2021 tem vínculo direto com a derrota que os próprios povos indígenas impuseram quando derrubaram a PEC 215/2000, a qual previa a transferência da competência de reconhecer as terras indígenas da FUNAI para o Congresso Nacional e a possibilidade de revisar as terras já demarcadas (CALEIRO, 2021).

A IN Conjunta 01/2021, trata-se, portanto, de um subterfúgio dentro da institucionalidade do Estado, sendo também uma forma de cooptação, justamente porque um pequeno grupo de indígenas têm aceitado e aderido a essa questão, e isso tem gerado grandes conflitos internos (CALEIRO, 2021).

3.1 IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE ARRENDAMENTO DE TERRAS INDÍGENAS

Considerando o texto constitucional que versa sobre os direitos indígenas fica evidente que não se pode dar uma destinação às terras indígenas diferente do que a Constituição previu, visto que tais terras são qualificadas pelos usos, costumes e tradições dos povos, cuja posse comunal e permanente é exclusiva dos indígenas.

Logo, é indubitavelmente que o arrendamento de terras indígenas, ainda que em parceria com os povos indígenas, contraria o texto constitucional, pois a finalidade da

IN é assegurar uma produção e exploração dos recursos naturais com o intuito de gerar lucros a terceiros.

Terra indígena, no imaginário coletivo aborígine, não é um simples objeto de direito, mas ganha a dimensão de verdadeiro ente ou ser que resume em si toda ancestralidade, toda coetaneidade e toda posteridade de uma etnia. Donde a proibição constitucional de se remover os índios das terras por eles tradicionalmente ocupadas, assim como o reconhecimento do direito a uma posse permanente e usufruto exclusivo, de parêntese com a regra de que todas essas terras “são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis” (§ 4º do art. 231 da Constituição Federal). [STF. Pet 3.388, rel. min. Ayres Britto, P, j. 19-3-2009, DJE de 25-9-2009, republicação no DJE de 1º-7-2010.]

Nesse sentido, a presença de não indígenas em território indígena, como prevê IN Conjunta 01/2021, para a exploração dos recursos naturais disponíveis afeta consideravelmente a dinâmica cultural dos povos indígenas, como ocorreu com o povo indígena Kaingang que vive na Terra Indígena Xapecó, em Santa Catarina (BRIGHENTI, 2012).

Nesse sentido, a experiência de arrendamento da Terra Indígena Xapecó, realizada pelo antigo Serviço de Proteção aos Índios (SPI), entre os anos de 1930 a 1978, instalou uma estrutura administrativa – Posto Indígena –, cujas atribuições consistiam em introduzir os indígenas nas práticas agrícolas, a inserção de famílias camponesas na TI, obter renda com o pagamento do arrendamento das terras. Contudo, a experiência não foi positiva para os Kaingang, demonstrando na prática os prejuízos e conflitos territoriais causados decorrentes do uso da terra indígena por terceiros.

Para o SPI, a presença dos arrendatários associado a exploração da madeira por madeireiras e o emprego da mão de obra indígena nas lavouras do posto, trazia uma série de benefícios econômicos e morais aos indígenas, pois geraria renda ao ‘Posto’, contribuiria com criação de postos de trabalho auxiliaria na educação/formação dos indígenas ao conviver com o exemplo dos camponeses e criaria na região uma percepção de que a TI era útil também aos regionais. O uso de implementos agrícolas colocaria mais rapidamente o indígena em contato com as novas tecnologias de produção auxiliando na rápida integração (BRIGHENTI, 2012, p. 3).

Todavia, o trabalho imposto pelo SPI contrastava com as práticas indígenas, afastando-os das práticas tradicionais, visto que os indígenas agora passavam a receber comandos, ordens de trabalho, destoando-se do seu modo de vida tradicional, pautando-se no ritmo da natureza, sem a busca desenfreada pela produção agrícola com a finalidade de comercializá-la para auferir lucros.

Assim, segundo Brighenti (2012), apesar de quase quatro décadas de presença intensiva de práticas agrícolas distintas do modo tradicional associado a repressão imposta pelo SPI, concomitante a destruição da biodiversidade da Terra Indígena, os indígenas Kaingang não foram transformados em camponeses, como queria o SPI, pelo contrário, em virtude da destruição do meio ambiente de sua terra este povo não conseguiu nem

manter suas práticas tradicionais. Nessa perspectiva, o autor pôde concluir que o trabalho para o Kaingang não foi sinônimo de riqueza, mas de castigo, punição e transformação de uma vida de bem-estar em pobreza.

Nesse cenário, percebe-se que a imposição do modo capitalista de produção em terras indígenas, provoca, comprovadamente, alteração do desenvolvimento sociocultural dos povos, a medida em que terão que produzir para além do que seria suficiente para a sua subsistência e o seu bem-estar, além de não respeitar a temporalidade vivida pelos indígenas, a qual não segue a lógica do mundo capitalista.

Nessa esteira, a Corte Interamericana de Direitos Humanos ao julgar o caso do povo indígena Xurucu e seus membros vs. Brasil, em 2018, assentou o entendimento de que o Estado ou terceiros devem se abster de intervir no território indígena, para que não afete a existência, o valor, o uso ou o gozo de seu território, cabendo ao Estado proteger o território indígenas de ameaças externas, ao passo de permitir que os indígenas exerçam livremente sua posse e o usufruto exclusivo de sua propriedade.

O Estado deve garantir a propriedade efetiva dos povos indígenas e abster-se de realizar atos que possam levar a que os agentes do próprio Estado, ou terceiros que ajam com sua aquiescência ou sua tolerância, afetem a existência, o valor, o uso ou o gozo de seu território; 7) o Estado deve garantir o direito dos povos indígenas de controlar efetivamente seu território, e dele ser proprietários, sem nenhum tipo de interferência externa de terceiros; e 8) o Estado deve garantir o direito dos povos indígenas ao controle e uso de seu território e recursos naturais [Corte IDH. Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 5-2-2018.] [Resumo oficial.]

Outrossim, cabe ao Estado garantir o direito dos povos indígenas ao controle e uso de seu território e recursos naturais, sem a interferência de terceiros que possa influenciar em sua rotina e em sua relação com a natureza e seu território.

A tentativa de homogeneizar a cultura indígena e sua relação natural com a terra mediante a implantação de práticas capitalistas cuja finalidade com a extração dos recursos naturais é de auferir lucro. A terra indígena é necessária à vida e à reprodução cultural desses povos, utilizadas para suas atividades produtivas, sendo indispensável, portanto, a preservação dos recursos ambientais para o bem-estar dos povos indígenas.

Segundo Veiga (2006) o arrendamento de terras indígenas se tornou recorrente desde os anos 2000, em virtude da demanda por produtos agrícolas no mercado internacional, o que vem provocando uma nova pressão sobre as terras indígenas. Tais terras, segundo a autora, ao mesmo tempo em que várias delas foram recuperadas mediante a proteção constitucional conferida aos povos indígenas, reapareceram no mercado através da prática de arrendamento mediante parcerias entre indígenas e particulares. “Essa prática acontece tanto através de parcerias entre alguns índios quanto através de “cooperativas indígenas”, o que transformou as terras indígenas em bens de mercado (VEIGA, 2006, p. 6-7).

Nesse sentido, a autora supracitada pontua que:

Esse mecanismo tem impedido, a muitas famílias indígenas, o acesso à sua terra ancestral, transformando as aldeias em dormitórios, jogando a população nas piores e mais desprotegidas formas de trabalho, tais como: carregamento de aves, corte de erva mate, colheita de maçã e de uva. Os homens passam semanas trabalhando fora da área para poder sustentar as famílias que ficam na terra indígenas. A lógica do mercado é da incorporação das terras ao processo produtivo, nesse sentido não importa nas mãos de quem esteja a terra, desde que esteja a serviço do modelo econômico vigente (VEIGA, 2006, p.7).

Isto posto, denota-se que a prática de arrendamento de terra indígena é antiga, embora verificada sua ilicitude e inconstitucionalidade, gerando uma série de prejuízos aos povos indígenas que utilizam as suas terras, hodiernamente, para a sua reprodução sociocultural. Diante desse cenário, verifica-se que o Estado é conivente com tal prática, vide sua omissão, o que permite com que as terras públicas cuja posse é coletiva e de usufruto exclusivo dos indígenas sejam incorporadas ao sistema capitalista.

Lopes e Mattos (2006) entendem que a reserva da propriedade das terras indígenas à União constitui uma garantia ou um privilégio aos índios, pois exclui essas áreas do mercado, impedindo que sejam apropriadas por terceiros. Corroborando com esse entendimento, Romero e Leite (2014, p. 144) compreendem que:

A outorga constitucional dessas terras ao domínio da União visa precisamente preservá-las e manter o vínculo que se acha embutido na norma”, de forma que “cria-se aí uma propriedade vinculada ou propriedade reservada com o fim de garantir os direitos dos índios sobre ela.

Nesse sentido, observa-se que o tratamento jurídico conferido à terra indígena é diferente do tratamento legal-civilista entorno da propriedade privada, visto que se as terras indígenas pudessem ser alienadas ou arrendadas, não necessitaria de proteção constitucional específica, sendo os indígenas os titulares de suas terras (SOUZA FILHO, 2016).

Nesta senda, entende-se que o Estado brasileiro não tem qualquer direito de disponibilizar o uso ou gozo sobre as terras indígenas, sendo inadequado associar o termo propriedade à clássica utilização civilista, sendo importante compreender que esta propriedade da União nada mais é que um “expediente de ordem prática de maior proteção à guarda e garantia das terras indígenas (BARBOSA, 2001b, p. 87-88).

A jurisprudência do Tribunal Regional da 4ª Região é assente no entendimento de que prática do arrendamento é ilegal e inconstitucional, por isso deve ser coibida (BRASIL, 2017; 2004), bem como pode caracterizar o crime de estelionato, conforme já decidiu o referido tribunal (BRASIL, 2002).

Nesse sentido, a prática de arrendamento em propriedades indígenas é ilícita, visto que se trata bens públicos cuja titularidade é da União e de usufruto coletivo e exclusivo

dos povos indígenas, com cláusula de imprescritibilidade, indisponibilidade e inalienabilidade, com prejuízo evidente aos indígenas. Logo, a permissão de arrendar, parcial ou total TI a terceiros, prevista em uma instrução normativa, é ilegítima, pois contraria norma constitucional, sendo, portanto, nula em face da intenção do constituinte originário em proteger e resguardar os direitos indígenas no que tange às suas terras.

Nessa esteira, embora o domínio da propriedade indígena seja constitucionalmente assegurado à União, a qual figura na qualidade de mera nua-proprietária, a Lei Maior não autoriza à União “o uso e gozo das terras indígenas, pois estas estão gravadas com exclusividade aos índios, que poderão utilizá-las segundo seus costumes e tradições”, cujo fundamento é o princípio da autonomia indígena (SANTOS, 2017, p. 74).

Ademais, o Estatuto do Índio (1973) em seu art. 18 já determinava que as terras indígenas não podem ser objeto de arrendamento, bem como de qualquer ato ou “negócio jurídico que restrinja o pleno exercício da posse direta pela comunidade indígena ou pelos silvícolas”. Assim, sob a perspectiva do direito constitucional ao usufruto exclusivo e permanente dos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, o arrendamento se mostra impossível, pois contraria norma constitucional.

Nesse contexto, não se pode olvidar os impactos culturais e ambientais que podem ser causados à terra indígena e seu respectivo povo, visto que o uso por terceiros dessas terras gera mudanças no modo de vida de seus habitantes, como ocorreu com o arrendamento da Terra Indígena Xapecó (BRIGHENTI, 2012).

Dessa forma, o arrendamento das terras tradicionalmente ocupadas por indígenas impede a subsistência, ou seja, a realização das próprias práticas agrícolas, pois a partir da lógica do agronegócio e da monocultura mecanizada, o trabalho familiar realizado pelos indígenas deve ser substituído e superado por uma produção em larga escala, o que vai de encontro à cultura de tais povos.

Por conseguinte, em consonância com o impacto cultural, é notório que a comercialização do solo das terras indígenas também acarreta impactos ambientais nocivos ao bem-estar dos indígenas, pois além do desmatamento de áreas preservadas, ocorre a alteração nos recursos naturais disponíveis, a partir da intensa exploração do solo, do uso de meios prejudiciais para o controle da produção para a implantação da agricultura mecanizada.

Nesse ponto, sobre a terra Xapecó, Brighenti (2012, p. 9) afirma que “a situação do solo sofreu profundo desgaste com diversos anos de intensos cultivos e empregos de herbicidas e inseticidas”. Diante dessa realidade, compreende-se que o arrendamento das terras indígenas é prejudicial não apenas por restringir a manifestação do modo de vida do povo, mas também por deixar danos imensuráveis à terra, a qual terá o solo degradado e, conseqüentemente, se tornará improdutiva para o desenvolvimento da prática

de agricultura, tal como aconteceu com os Kaingang.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho constatou a violação ao direito dos povos indígenas à posse permanente e usufruto exclusivo de suas terras tradicionalmente ocupadas, consolidado expressamente pela Carta Magna de 1988, em seu §2º do art. 231, em virtude da iminente apropriação dessas terras por parte de fazendeiros, prevista na IN 01/2021.

Outra irregularidade cometida é a falta de consulta livre, prévia e informada a representantes dos povos indígenas, nos termos do que determina o art. 6º da Convenção nº 169 da OIT ao aprovar a IN Conjunta 01/2021. Demais disso, mesmo na discussão da EC é necessário ouvir os povos indígenas, pois se trata de medidas que versam sobre seus direitos, os quais são protegidos constitucionalmente.

Além disso, a pesquisa demonstrou que a possibilidade de uso por terceiros das terras indígenas para a exploração do modo capitalista de produção é muito antiga, a qual é reforçada por uma série de ações governamentais que buscam legitimar e institucionalizar essa prática, ainda que isto importe em grave rupturas democráticas e retrocessos socioambientais.

Outrossim, a Instrução Normativa Conjunta 01/2021 contém comandos normativos que possibilitam o conflito territorial e cultural com graves prejuízos aos povos indígenas. Ademais, a IN Conjunta 01/2021 propicia que os processos de licenciamento de empreendimentos sejam simplificados, visto que traz a hipótese de dispensabilidade do licenciamento de atividade em terra indígena para não indígenas.

Ademais, a pesquisa revelou que a IN 01/2021 irá permitir que fazendeiros se aproprie de parte dos territórios tradicionais, provocando impactos socioambientais, podendo causar a divisão social e política dos grupos indígenas que habitam àquela terra, vide à interferência no modo de vida e no cotidiano desses povos.

De outra parte, o arrendamento dentro da terra indígena irá causar desmatamento de áreas verdes preservadas para a implantação da agricultura mecanizada com a utilização de fertilizantes e agrotóxicos que poderá impactar negativamente o solo e os recursos hídricos, visto que já há experiências negativas nesse sentido. Assim, conclui-se que a edição da IN 01/2021, viola, indubitavelmente, os direitos e garantias constitucionais assegurados aos povos indígenas.

REFERÊNCIAS

ABI-EÇAB, P. C. Principais ameaças ao meio ambiente em terras indígenas. **Revista internacional de direito ambiental e políticas públicas**. Macapá, n. 3, p. 1-17, 2011.

ALMEIDA, A. W. B. Terras tradicionalmente ocupadas. **Estudos Urbanos e Regionais**. V.6, n.1, 2004.

BARBOSA, M. A. **Direito antropológico e terras indígenas no Brasil**. São Paulo: Plêiade, 2001.

BENATTI, J. H. **Posse agroecológica e manejo florestal**. Curitiba: Juruá, 2003.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 15 de março de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

BRASIL. Decreto (2004). **Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004**. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Acesso em 30 de abril de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm#textoimpresso

BRASIL. **Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5. Acesso em: 04 mai. 2021.

BRASIL. Instrução Normativa (2021). **Instrução Normativa Conjunta nº 01**, de 22 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados durante o processo de licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades localizados ou desenvolvidos no interior de Terras Indígenas cujo empreendedor seja organizações indígenas. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-22-de-fevereiro-de-2021-304921201>>. Acessado em 25 de abril de 2021.

BRASIL. Lei (1973). **Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Civil, AC. **Arrendamento**

de terras indígenas. Ilegalidade. Processo nº 50034136120134047006-PR, Relator Luís Alberto De Azevedo Aurvalle, Quarta Turma, DJ 22/11/2017, página 1 – v3. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php. Acesso em 26 de abril de 2021.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Criminal, ACR. **Arrendamento de Terras Indígenas. Arresto das plantações. Prejuízos aos índios.** Processo nº 200471040019376, Relator José Luiz Borges Germano Da Silva, Sétima Turma, DJ 21/07/2004, página: 828. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php. Acesso em 26 de abril de 2021.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Criminal, ACR. **Estelionato. Arrendamento de terras indígenas. Art. 171, § 2º, I, CP.** Processo nº 200104010804400, Relator Manoel Lauro Volkmer De Castilho, Turma Especial, DJ 14/08/2002, página: 397). Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php. Acesso em 26 de abril de 2021.

BRIGHENTI, C. A. Trabalho e vadiagem: Arrendamento da terra indígena Xapecó. **Anais do XIV Encontro Estadual de História** - Tempo, memórias e expectativas, 19 a 22 de agosto de 2012, UDESC, Florianópolis, SC.

CALEIRO, M. Comentários sobre a apresentação de trabalhos no GT nº 6 – Turma A Rupturas Democráticas e Retrocessos Socioambientais. **IX Congresso de Direito Socioambiental.** CEPEDIS, 2021.

CAVALCANTE, T. L. V. “Terra Indígena”: aspectos históricos da construção e aplicação de um conceito jurídico. Franca, **Revista História (São Paulo)**, v.35, e75, 2016, pp. 1-26.
CARNEIRO DA CUNHA, M. Índios na Constituição. **Novos estudos CEBRAP** [online]. 2018, vol.37, n.3, pp. 429-443.

CIDH. **Corte Interamericana de Direitos Humanos:** Caso povo indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil: exceções preliminares, mérito, reparações e custas. sentença de 5-2-2018.

DIAS, C. L. Direitos dos povos indígenas e desenvolvimento na Amazônia. **Revista de Estudos Brasileiros.** Vol. 6, número 11, p. 49-60.

LOPES, A. M. D.; MATTOS, K. R. O direito fundamental dos indígenas à terra: do Brasil-colônia ao estado democrático de direito. **Revista de Informação Legislativa,** Brasília: Senado Federal, v. 43, p. 221-234, 2006.

ONU. **Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas.** 2008. Acesso em 30 de abril de 2021. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.Pdf.

PRATA, A. **A tutela constitucional da autonomia privada.** Coimbra: Almedina, 1982.
RESENDE, A. C. Z. **Direitos e Autonomia Indígena no Brasil (1960-2010):** uma análise histórica à luz da teoria do sistema-mundo e do pensamento de colonial. Tese de doutorado apresentada à Universidade de Brasília. Brasília, 2014.

SANTOS, C.A.M.R. **Terra e autodeterminação:** o usufruto indígena na Constituição

de 1988. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília, 2017.

SANTOS, R. M; GOMES, S. **Passando a boiada sobre os direitos indígenas**. Acesso em 04.05.2021. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/passando-a-boiada-sobre-os-direitos-indigenas/>

SOUZA FILHO, C. F. M. O direito envergonhado (O direito e os índios no Brasil). **Revista IIDH**, p. 145-164, 1992.

SOUZA FILHO, C. F. M. **Santa Rosa**. Argentina. CIPIAL. 2016. (Comunicação oral)

SOUZA FILHO, C. F. M. Os povos indígenas e o direito brasileiro. (Orgs) Carlos Frederico Marés de Souza Filho e Raul Cezar Bergold. **Os direitos dos povos indígenas no Brasil: desafios no século XXI**. Curitiba: Letra da Lei, 2013, 13-34.

VEIGA, J. O processo de privatização da posse da terra indígena. **VI Reunião de Antropologia del Mercosur** (RAM). Montevideo, 16 a 18 de novembro de 2005 (GT 34 – Jê do Sul). 2006.

O DIREITO AO TERRITÓRIO QUILOMBOLA NO CONTEXTO DA PÓS-DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA E DOS RETROCESSOS SOCIOAMBIENTAIS (2016-2021)

Maria Luiza Cavalcante Fernandes¹
Thaís Maira Rodrigues Held²

INTRODUÇÃO

As comunidades quilombolas só foram reconhecidas como sujeitos coletivos de direitos em 1988, com a inserção do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição Federal, no entanto, esse direito só está assegurado no âmbito formal, pois na prática as titulações não acontecem com efetividade, principalmente diante do atual cenário político.

O presente artigo corresponde aos resultados parciais de pesquisa de iniciação científica junto ao Grupo de Pesquisa Luta pela Terra e tem por objetivo abordar a situação da não implementação do direito humano ao território quilombola e os impactos socioambientais decorrentes da não titulação dos quilombos no período de 2016 a 2021, ou seja, com o golpe jurídico parlamentar até a política de retrocessos do governo Bolsonaro, denominado pela Ciência Política como pós-democrático.

A pesquisa é baseada no método dedutivo e tem como suporte a revisão bibliográfica e documental, além da análise de dados secundários sobre o tema, cuja narrativa está dividida em três momentos. O primeiro trata do reconhecimento do direito à regularização fundiária dos territórios quilombolas pela Constituição de 1988 e suas fragilidades quanto à implementação. O segundo aborda o período pós-democrático brasileiro a partir do golpe jurídico e parlamentar em 2016. Os retrocessos socioambientais e acirramento da violência contra quilombolas como reflexo da pós-democracia são elementos trazidos no capítulo final.

1 O RECONHECIMENTO E A NEGAÇÃO DO DIREITO CONSTITUCIONAL AO TERRITÓRIO QUILOMBOLA

A luta pelo reconhecimento do direito ao território quilombola, teve seu início séculos atrás, desde a época da escravidão, quando os escravizados organizavam as fugas e as revoltas contra os seus senhores, além da formação de quilombos, a fim de conquistarem a sua liberdade e, principalmente, desde a época pós-abolição, em que os recém libertos - agora inseridos em uma sociedade completamente desigual e preconceituosa - passaram a viver à margem da sociedade. Assim, nenhuma instituição se preocupou em criar direitos

¹ Universidade Federal da Grande Dourados- UFGD. malucavalcante558@gmail.com

² Universidade Federal da Grande Dourados- UFGD. thaisaheld@ufgd.edu.br

e oportunidades aos ex-escravizados, de modo que não houve amparo a esses povos, muito menos preparo na transição para o sistema de trabalho livre.

Nesse sentido, durante o período da escravatura, havia a subordinação absoluta, por outro lado, no período pós-abolição, havia intensa exclusão dos povos negros, o que resultou em profundo preconceito estrutural, o qual ainda é sentido de diferentes formas na sociedade brasileira. Em decorrência disso, esses povos puderam perceber o quanto o reconhecimento de seus territórios era importante, pois só assim poderiam garantir a sobrevivência de suas famílias, além de reviver suas práticas relacionadas à terra e preservar todos os seus costumes e as suas tradições africanas.

Após séculos de luta, no dia 5 de outubro de 1988 as comunidades quilombolas tiveram o reconhecimento de seus territórios garantido na Constituição Federal, por meio do artigo 68 do Ato das Disposições Transitórias (ADCT), o qual estabeleceu: “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” -ao menos no âmbito formal- pois existe morosidade no processo de regularização fundiária dessas comunidades. Assim, da mesma forma que a abolição da escravatura não se deu por mera benevolência do Império, tampouco foi a publicação do artigo 68, tendo em vista a luta do movimento negro para que esse direito fosse garantido. Todavia, nem mesmo essa pequena proteção destinada aos quilombolas foi acatada pelos poderes instituídos e hoje, considerando o cenário político atual, podemos observar desfalques perante a implementação desse artigo.

Dessarte, tal como afirma (FILHO, 2011, p.149), estamos muito longe de assegurar condições suficientes aos povos quilombolas, não só para a sua preservação como grupo humano, mas também como parte integrante e fundamental da sociedade nacional. Posto isto, podemos perceber que os interesses desses povos não têm qualquer proteção.

Ademais, de acordo com (TRECCANI; HELD, 2021, p.34), é importante destacar os artigos 215 e 216 da Constituição Federal, os quais tratam da cultura em seus aspectos materiais e imateriais e abrangem os territórios quilombolas em dois aspectos:

a) Separação dos direitos étnico-culturais (artigos 215 e 216) dos direitos de propriedade (artigo 68): o Estado assume o papel de garantidor dos direitos culturais, devendo proteger e promover as manifestações culturais, e reconhece como patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza imaterial e material, considerando estes como “locais destinados às manifestações artístico-culturais” e trata do tombamento de “sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”. O artigo 68 do ADCT trata da propriedade definitiva e impõe ao Estado o dever de emitir “os títulos respectivos” (BRASIL, 1988). A divisão de direitos relacionados à cultura e dos direitos de propriedade é inócua do ponto de vista interpretativo, vez que os modos de ser, fazer e viver se dão especialmente nos territórios quilombolas e sua preservação deve ser garantida com a titulação, a fim de evitar invasões e conflitos outros que impeçam a continuidade das manifestações culturais, e b) Alocação dos direitos culturais na parte definitiva e de propriedade na parte transitória do texto constitucional: o direito a

propriedade das terras quilombolas foi alocado no ADCT, que trata de normas cuja eficácia tem duração enquanto determinada situação não se resolva. No caso do artigo 68, sua eficácia não será exaurida até que todos os territórios sejam integralmente titulados.

Todavia, é nítido que a proteção prevista no artigo 215 da Constituição Federal, sobretudo no § 1º desse dispositivo, o qual dispõe: “o Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.”, não foi implementada na prática, devido a ineficiência do Estado, diante do reconhecimento e da efetivação dos grupos marginalizados, tal como as comunidades quilombolas. Da mesma forma, o § 5º do artigo 216, o qual determina “ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombolas”, também não foi efetivado como pretendia o constituinte.

Em 1994, a Associação Brasileira de Antropologia (ABA), definiu o termo “remanescente de quilombo” da seguinte forma:

Contemporaneamente, portanto, o termo não se refere a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica. Também não se trata de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea. Da mesma forma nem sempre foram constituídos a partir de movimentos insurrecionais ou rebelados, mas, sobretudo, consistem em grupos que desenvolveram práticas cotidianas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos e na consolidação de um território próprio, num determinado lugar. A identidade desses grupos também não se define pelo tamanho e número de seus membros, mas pela experiência vivida e as versões compartilhadas de sua trajetória comum e da continuidade enquanto grupo. (ABA, 1994).

Diante disso, é importante destacar que o conceito de quilombo não pode ser apenas territorial ou fixado em um único local já estabelecido geograficamente, documentado historicamente e escavado arqueologicamente, pois esse conceito representa um processo de trabalho livre da submissão dos grandes proprietários, tal como afirma Almeida (2011, p. 45). Portanto, os remanescentes de quilombo, são os grupos que preservam vínculo com os seus ancestrais e possuem modo de vida característico com base em suas crenças e suas práticas cotidianas vinculadas à terra.

Em relação a territorialidade desses grupos, segundo a Associação Brasileira de Antropologia (ABA, 1994), a ocupação da terra não é feita em termos de lotes individuais, pois predomina-se o uso comum. Além disso, a utilização dessas áreas obedece a sazonalização das atividades, sejam agrícolas, extrativistas ou outras, o que caracteriza diferentes formas de uso e de ocupação dos elementos essenciais ao ecossistema e tomam por base laços de parentesco e de vizinhança, estabelecidos em relações de solidariedade e de reciprocidade. Esse costume, é oriundo do continente africano e comumente é visto nas comunidades quilombolas, dessa forma, podemos notar que alguns comportamentos não se perderam em meio a séculos de violações de direitos contra esses povos.

Outrossim, para regulamentar o processo de identificação, de reconhecimento, de delimitação, de demarcação e de titulação das terras ocupadas por remanescentes de quilombos, de que trata o artigo 68 do ADCT, foi criado o Decreto 4.887/03. Um dos importantes critérios utilizados nesse decreto se refere a auto atribuição para a identificação dos remanescentes das comunidades de quilombos, definido pelo art. 2º, caput e § 1º -fundamentais para que a memória ancestral desses grupos seja respeitada-uma vez que o território compreende um campo de união ancestral do passado, presente e futuro em laços de tempo mitificado entre sujeitos iguais, portanto, a memória dos povos quilombolas está historicamente vinculada à terra, tal como afirma Gusmão (1995, p.70). Sendo assim, esse é um direito que se encontra protegido pelo Decreto 4.887 de 2003. Logo, a caracterização desses povos será atestada mediante a autodefinição da própria comunidade.

Além disso, o amparo legal para a autoafirmação quilombola é reconhecida pela Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais, cujas determinações foram incorporadas à legislação brasileira pelo Decreto Legislativo 143/2002 e pelo Decreto 5.051/2004. O art. 1.º da Convenção 169 da OIT afirma:

1. A presente convenção aplica-se: a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial; b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas. 2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.

Dessa forma, a Convenção 169 da OIT, determina três critérios fundamentais para determinação dos grupos como indígenas ou tribais. O primeiro é a existência de condições sociais, culturais e econômicas que os diferenciem do restante da sociedade nacional, o segundo é a existência total ou parcial das tradições dentro da organização social da qual pertencem e por último, é a autoidentificação, que possui um caráter subjetivo, porém é essencial no processo, tal como a valorização da relação dos grupos com as terras ocupadas ou de alguma forma utilizadas, sobretudo, pelos aspectos coletivos. (MALLMANN, 2011, p.270).

É possível notar, portanto, que mesmo com todos esses dispositivos legais, a titulação dos territórios quilombolas ainda não foi implementada em sua plenitude. Nesse sentido, de 1998 até a conjuntura atual, a execução do artigo 68 na seara federal ficou a cargo de sete governos. Assim, o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso titulou o equivalente a 95.979 hectares, já o segundo mandato titulou 20.511 hectares. Durante

o governo Lula, na vigência do Decreto nº 4.887/2003, foram titulados 19.971ha e no segundo mandato, 19.261, enquanto Dilma Rousseff titulou somente 4.319ha, e até sofrer o golpe jurídico parlamentar, no ano de 2016, titulou 7.419ha. Já durante o governo interino de Michel Temer, as titulações foram equivalentes a 23.036ha. (TRECCANI; HELD, 2021, p.36).

No atual governo Bolsonaro, marcado por retrocessos e violações aos direitos humanos, houve grande diminuição de territórios titulados, tendo em vista a titulação parcial de somente três territórios nos últimos dois anos, o que corresponde a uma área total de 235,1917ha. Dessa forma, de acordo com dados fornecidos pelo relatório técnico Achados e Pedidos (2021, p. 17), considerando todas as fases de reconhecimento de um território quilombola, o total de movimentações em processos de titulação caiu 71% no primeiro ano do governo Bolsonaro, quando comparado com o ano anterior. Assim, em 2018 houve 45 movimentações, já em 2019 houve apenas 13. Em 2020, a queda foi de 69%, com apenas quatro movimentações.

Logo, desde 2005, essa é a menor quantidade de movimentações nos processos de titulação. Portanto, é nítido o descaso do atual governo com as comunidades quilombolas do Brasil. Apesar disso, podemos perceber a resistência dos povos negros, a fim de conquistar os seus lugares como sujeitos de direitos, historicamente negados, ao passo que observamos a negação ao direito da regularização fundiária de seus territórios.

2 O GOLPE DE 2016 E O MARCO INICIAL DA PÓS-DEMOCRACIA BRASILEIRA

A história mais recente do Brasil é marcada por um período ditatorial que durou cerca de vinte e quatro anos. O marco inicial do regime autoritário se deu pelo golpe militar de 1964 e se estendeu até a redemocratização, em 1987, culminando em uma nova constituição, em 1988. O documento, que inaugurou uma era de regeneração civilizatória, reconheceu direitos fundamentais individuais e coletivos que haviam sido negados pelos militares. É preciso, no entanto, considerar que a jovem democracia se contrastou desde então com pensamentos ainda muito conservadores e contrários às políticas públicas diferenciadas para as minorias, sobretudo à população negra, bastando que qualquer brecha nos governos federais de espectro político de esquerda pudesse ser alvo de ataques mais intensos, incluindo à ordem democrática.

No ano de 2013, o movimento das grandes manifestações de rua começa a se instaurar no Brasil, com características muito próprias, e se estende até 2016. É inconteste, todavia, que antes de 2013, algumas manifestações de rua ficaram marcadas na história, como as que se sucederam ao suicídio de Getúlio Vargas, em 1954; a Marcha da

Família com Deus pela Liberdade, em 1964; a Marcha dos 100 mil, em 1968; as grandes manifestações a favor das Diretas já, em 1983/84. Entretanto, há grande diferença entre essas manifestações, pois as ocorridas durante a segunda década do século XXI, não se organizaram em torno de um evento traumático, como um suicídio, uma ameaça, contra uma ditadura, ou mesmo por uma luta específica, como a eleição direta para presidente. Desse modo, no Brasil, as manifestações de 2013 se transformaram em uma campanha organizada a favor do *impeachment* da Presidenta da república eleita, com contornos ideológicos evidentemente conservadores e com o aval da maior rede de telecomunicações do país. (PINTO, 2017, p.476-477).

Nesse contexto, após o golpe parlamentar sofrido pela Presidente Dilma Rousseff em 2016, o Brasil no ano de 2017 passou a representar dois países distintos. O primeiro, é composto de quase 210 milhões de pessoas, as quais constituem a maioria dos trabalhadores, que lutam para manter o emprego, ou estão desempregados. Assim, esta parcela da população se posiciona contrária a vida política, despreza os partidos e os políticos, e fazem a associação da crise econômica aos escândalos de corrupção. Em contrapartida, o outro Brasil é composto por alguns milhares de pessoas, entre esses, os políticos que estão no poder, os quais buscam saídas para suas possíveis condenações por atos de corrupção, acrescidos a uma elite burguesa industrial e financeira, preocupada apenas com reformas neoliberais, que garantam a precária reprodução do capitalismo do sul global. (PINTO, 2017, p, 479-480).

Ainda, em meio a estes dois grupos, existe uma esquerda distribuída em poucos partidos, minoritária no legislativo nacional, a qual perdeu espaço eleitoral e tem pouca capacidade de mobilização, cenário este gerado por uma crise política, em que parte da população, com ideologias baseadas na direita do espectro político, se organizou nas ruas, a fim de eleger um candidato à presidência da república, que perdeu a eleição e passou a incentivar a mobilização contra a Presidente eleita, após o pleito. Logo, compreendeu-se uma cultura, a qual passou a reunir uma massa nas ruas e os interesses tanto da grande mídia, quanto dos setores financeiros e industriais, que tiraram vantagem desse momento para desalojar do poder o Partido dos Trabalhadores, o qual havia vencido pela 4ª vez consecutiva, as eleições presidenciais. (PINTO, 2017, p. 479-480).

De acordo com Luciana Ballestrin (2018, p.159), o Brasil pode ser considerado um caso no qual o ilusório combate à corrupção, com a interferência de determinadas forças relacionadas ao Poder Judiciário, a Polícia Federal e ao Ministério Público, acabaram por descaracterizar e distorcer sentidos de democracia e de justiça no país, assim, todo esse esforço para promover uma agenda nacional anticorrupção, conduziu o Brasil à pós-democracia. Dessa forma, tal como afirma Céli Regina Pinto (2017, p.480), houve a deslegitimarão da política e dos partidos, bem como o deslizamento do poder político

do Legislativo e do Executivo.

Em relação à equivalência da política com a corrupção, Ballestrin afirma que esse é um dos discursos generalizados, que corroboram para a destruição da democracia. Em decorrência disso, as pessoas se afastam da política e nutrem um sentimento de rejeição aos partidos políticos, à classe política e às instituições políticas. Sendo assim, a aversão discursiva à corrupção tem se transformado em aversão à política e à própria democracia.

Nesse sentido, esse discurso anticorrupção, quando combinado ao discurso de ódio, apresenta a ideologia de que eliminar “outro corrupto” da vida política é o melhor a se fazer, mesmo que custe o sacrifício da democracia. Assim, o Brasil demonstrou ao mundo que as agendas neoliberal e neoconservadora, quando contrariadas e aliadas, são capazes de produzir uma ruptura democrática com aparência democrática. (BALLESTRIN, 2018, p. 160). Ainda segundo a autora, a acomodação de candidatos presidenciais -potencialmente neofascistas- em cenários pós democráticos, revela o maior limite da democracia representativa liberal ocidental em um registro colonial e colonizado. Desse modo, o Estado de bem-estar social foi destruído pela racionalidade neoliberal associada à racionalidade neoconservadora, a qual elegeu Jair Bolsonaro (PSL), com quase cinquenta e oito milhões de votos nas eleições presidenciais de outubro de 2018.

De acordo com Yves Sintomer (2017, p. 56), a pós-democracia é um sistema, que muito se assemelha à democracia ocidental clássica, ou seja, as eleições livres continuam sendo organizadas, a Justiça é independente e os direitos individuais são respeitados, no entanto, o poder real está em outro lugar, intimamente relacionado com as bases mais predatórias do capitalismo. Assim, as decisões são tomadas pelas direções de grandes empresas transnacionais, pelos mercados, pelas agências de classificação, pelas organizações internacionais e pelos órgãos tecnocráticos. Dessa forma, na atualidade, essa é a tendência dominante, e o *impeachment* de Dilma Rousseff conduz o Brasil por essa via.

A pós-democracia para Céli Regina Pinto (2017, p. 480), aposta em um regime com instituições democráticas formais e com uma desmobilização política, que permita a este novo momento do capitalismo políticas de exclusão, de cortes de direitos sociais e de empobrecimento das camadas populares.

Segundo Dilma Rousseff, em pronunciamento realizado no Palácio da Alvorada, duas horas após o Senado aprovar seu impeachment, o golpe parlamentar sofrido foi uma evidente eleição indireta, em que 61 senadores substituíram a vontade expressa de 55, 5 milhões de votos. Além disso, a ex-presidente acrescenta:

Acabam de derrubar a primeira mulher eleita presidenta do Brasil sem que haja qualquer justificativa constitucional para este impeachment, mas o golpe não foi cometido apenas contra mim e contra o meu partido, ou os meus partidos aliados que me apoiam hoje, isso foi apenas o começo, o golpe vai atingir indistintamente, qualquer organização política progressista e democracia. O golpe é contra os movimentos sociais e sindicais e contra os que lutam por

direitos em todas as suas acepções. Direito ao trabalho e a proteção de leis trabalhistas, direito à aposentadoria justa, direito à moradia e à terra, direito à educação, à saúde e à cultura, direito aos jovens de protagonizarem sua própria história. Direito dos negros, dos indígenas, da população LGBT, das mulheres, direito de se manifestar sem ser reprimido. O golpe é contra o povo e contra a nação, o golpe é misógino, o golpe é homofóbico, o golpe é racista, é a imposição da cultura da intolerância, do preconceito e da violência.

Dessa forma, considerando a atual conjuntura política, podemos perceber que aquilo que Dilma nos alertou em 2016 se concretizou. Hoje, os direitos mais básicos estão sendo negados aos povos brasileiros. Estamos vivendo um dos piores momentos da história com a Covid-19, e em resposta, o governo negligencia a saúde da população. Em decorrência disso, o Brasil conta com mais de 500.000 mortos por coronavírus, mortes essas que poderiam ter sido evitadas se o atual Presidente da República não tivesse se recusado a assinar contratos para a compra de vacinas.

Ademais, as universidades públicas, cada vez mais sucateadas, ameaçam fechar as portas, por falta de verbas, além das intervenções do atual governo, a despeito de eleições democráticas para escolha de reitores, como ocorre na Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD. Não há incentivo à educação, à pesquisa ou à ciência. Os retrocessos socioambientais se tornam cada vez mais visíveis. As comunidades tradicionais estão mais marginalizadas e invisibilizadas do que jamais foram. A fome e o desemprego atingem proporções absurdas. A violência contra as mulheres, contra os povos negros, contra os povos indígenas e contra a comunidade LGBTQI+ cresce mais a cada dia. Todas essas violações de direito estão presentes no atual governo. Ninguém está a salvo, ninguém está seguro. Nunca estivemos tão desamparados quanto agora. Portanto, o golpe de 2016 foi misógino, homofóbico e racista, e após 5 anos, continuamos vivendo as severas consequências da apropriação do poder, feita por meio de um golpe de Estado.

É importante ressaltar, que a desigualdade em nosso país nunca esteve tão explícita, e ela tem se intensificado durante a pandemia. Povos tradicionais, como os quilombolas e os indígenas, os quais sofrem com a falta de ação do Estado brasileiro na titulação e na demarcação de suas terras, não têm o que lhes é mais sagrado: a terra. Com a ausência desta, esses povos ficam desprotegidos e à mercê do Coronavírus. Desse modo, vivem em condições totalmente insalubres, em função disso, esses povos acabam sendo excluídos e invisibilizados, tendo os seus direitos mais básicos negados.

Outrossim, grande parte dessas pessoas não têm água nem para beber, muito menos para lavar as mãos a fim de se protegerem do vírus. Logo, não há como seguir a principal recomendação da saúde se eles não possuem esse bem comum, bem esse que deveria estar à disposição de todas as pessoas. Dessa forma, o governo não só nega todos os bens que estão assegurados na Constituição Federal, como também abandona os povos tradicionais e -por não terem o direito à terra- ficam vulneráveis ao vírus.

Em contrapartida, há uma parcela mínima da população que vive sem se preocupar com o que acontece em nosso país. Essas pessoas, não precisam enfrentar horas dentro de ônibus lotados para chegar ao local de trabalho, não precisam se preocupar se terão condições de comprar comida para alimentar seus filhos, logo, também não se preocupam com o elevado preço dos alimentos, que cresce demasiadamente.

A outra parcela da população, todavia, perdeu seus empregos, logo, não tem como garantir a subsistência de suas famílias. É nítido, portanto, que o Brasil tem fome e essa fome tem gênero, cor e grau de escolaridade. De acordo com dados de 2020, realizados pelo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, desenvolvido pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (VIGISAN, 2021), em 11,1% dos domicílios chefiados por mulheres os habitantes estavam passando fome. Das residências habitadas por pessoas pretas e pardas, a fome esteve 10,7%. Além disso, 14,7% dos lares chefiados por pessoas com baixa escolaridade estavam enfrentando a fome.

“Hoje não temos nada para comer. Queria convidar os filhos para suicidar-nos. Desisti. Olhei meus filhos e fiquei com dó. Eles estão cheios de vida. Quem vive, precisa comer. Fiquei nervosa, pensando: será que Deus esqueceu-me? Será que ele ficou de mal comigo?” Essas palavras foram escritas por Carolina Maria de Jesus (1960, p.153), na obra *Quarto de Despejo*. Mais de 60 anos após a publicação de seu livro, essa continua sendo a realidade da população brasileira mais vulnerabilizada. Existem 116,8 milhões de pessoas em insegurança alimentar no Brasil, enquanto 19,1 milhões de brasileiros estão passando fome. (VIGISAN, 2021). Ademais, sabe-se que a condição de pobreza das populações rurais, sejam elas de agricultores(as) familiares, quilombolas, indígenas ou ribeirinhos(as), possuem importante reflexo nas condições de segurança alimentar. Sendo assim, nessas áreas, em todos países, a fome é realidade em 12% dos domicílios.

As comunidades tradicionais, como os povos quilombolas, que sempre foram excluídos e invisibilizados, hoje sofrem com a ascensão dos governos de direita e de extrema direita - ligados direta ou indiretamente ao agronegócio - no poder. Nesse sentido, o povo quilombola precisa do seu pedaço de terra para produzir os seus próprios alimentos, não só para garantir a subsistência de suas famílias, mas também para que consigam se desenvolver economicamente.

É importante destacar que o povo quilombola respeita a terra, pois é por meio dela que eles preservam os vínculos com seus antepassados. A terra é o local onde seus ancestrais viveram e foram escravizados, é onde construíram suas casas, seus templos e suas roças, é também onde formaram suas famílias e onde enterraram seus entes queridos. O povo quilombola não inunda nossos solos com veneno, pois eles se preocupam em colocar alimentos saudáveis em nossas mesas, já que grande parte das doenças estão

relacionadas com a quantidade de veneno nos produtos que consumimos. Dessa forma, o povo quilombola precisa ter efetivado o direito de possuir essas terras para continuar a reviver suas tradições africanas, a criar seus animais e a produzir os alimentos para suas famílias (FERNANDES; HELD, 2021, p.169 e 183), de forma a garantir o pleno desenvolvimento e a democracia que, sem justiça racial e social, não existe.

3 OS RETROCESSOS SOCIOAMBIENTAIS E AS VIOLÊNCIAS CONTRA OS POVOS QUILOMBOLAS NO BRASIL PÓS-GOLPE

A eleição de Jair Bolsonaro em outubro de 2018, resultou em redução significativa, não só para a proteção do meio ambiente, como também para os direitos humanos. Em poucos meses de governo, ações danosas ao meio ambiente como a indicação de ruralistas para ministérios estratégicos como Meio Ambiente e Agricultura, perseguição às ONG's e a não demarcação e titulação de territórios indígenas e quilombolas, foram algumas das ações implementadas, as quais resultaram em severos impactos socioambientais (FEARNSIDE, 2019).

Dessa forma, a não regularização dos territórios das comunidades tradicionais, mantém essas famílias em condições vulneráveis, como a pobreza, além da contaminação do solo, do ar e das águas dos rios, em razão dos agrotóxicos utilizados pelo agronegócio ou por fazendeiros que ocupam parte do território, considerando que o Brasil é o país que mais utiliza agrotóxicos na agricultura. Sendo assim, essas práticas representam ameaça não só para a saúde das pessoas e danos à fauna e à flora, mas também representa risco de desagregação social, cultural e econômica do próprio território. (CONAQ, 2018).

De acordo com a Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2020, p.27), a liberação de agrotóxicos é nociva tanto para a agricultura, quanto para o povo brasileiro, no entanto, em 2019, 503 novos produtos foram autorizados pelo Governo. Esses produtos, são tão lesivos as pessoas e ao ecossistema, que são proibidos inclusive nos países sedes das empresas que os produzem. Nesse sentido, a Europa, responsável, pelas principais empresas do mercado mundial de agrotóxicos, banuiu o uso das três substâncias que estão entre as mais vendidas no Brasil: paraquate, atrazina e acefato. Assim, as empresas europeias tendem a fabricar e a transferir os produtos mais perigosos para o Brasil, por ser um mercado mais permissivo. Enquanto isso, a cada 24 horas, oito pessoas são intoxicadas por agrotóxicos no país, de acordo com dados oficiais, que são subnotificados. Segundo o Ministério da Saúde, para cada caso desses, outros 50 não foram registrados e parte dessas intoxicações levam à morte. (REPÓRTER BRASIL, 2018).

Todo esse veneno está agravando a contaminação da flora e da fauna e está prejudicando a saúde da população brasileira, que consome esses produtos sem ao menos perceber

o quão nocivos eles são para a saúde. Segundo a doutora Islandia Bezerra, Presidenta Nacional da Associação Brasileira de Agroecologia-ABA, em sua palestra sobre soberania alimentar (DIREITO UFGD, 2021), no período de 2019-2021 nós tivemos mais de mil substâncias tóxicas aprovadas pelo Governo. Assim, uma vez que esses venenos são aprovados, eles não passam por qualquer estudo, para serem revisados ou suspensos. Desse modo, quando temos o uso facilitado de substâncias tóxicas como essas para a manutenção desse modelo, temos uma outra política genocida.

Além disso, o agronegócio e o mercado financeiro, juntamente com as grandes redes atacadistas e com os conglomerados de distribuição de ultra processados caminham lado a lado, e isso gera, perpetua e fortalece profundas desigualdades, as quais estruturam nossa sociedade. Portanto, o setor do agronegócio, assim como os supermercados não sofreram qualquer prejuízo durante essa pandemia, enquanto isso, os pequenos agricultores vivem a fome e tornam-se um dos grupos mais vulnerabilizados da atualidade.

Ainda nas palavras de Islandia Bezerra (DIREITO UFGD, 2021), “a democratização do acesso à terra tem tudo a ver com a produção de alimentos saudáveis”. Logo, esses setores, que lucram às custas de nossa saúde, não fornecem alimentos de qualidade, tendo em vista a relação direta dos agrotóxicos com disruptores endócrinos, com suicídios e com o câncer, diferente dos alimentos fornecidos pelos povos quilombolas, os quais além de produzirem alimentos saudáveis, respeitam os solos brasileiros.

Nesse contexto, as comunidades quilombolas que ainda não possuem seus territórios titulados permanecem à margem da sociedade, pois sem o seu pedaço de terra, essas pessoas não conseguem garantir a sua própria substância, tampouco, desenvolver-se economicamente, por meio da venda de seus alimentos.

Segundo Alfredo Wagner Almeida (2011, p.156), existem dois obstáculos para a titulação definitiva dos territórios quilombolas:

o primeiro concerne aos dispositivos jurídico-formais e aos procedimentos burocrático-administrativos que orientam a operacionalização do artigo 68; o segundo, por sua vez, compreende as estratégias de interesses econômicos que, detêm o monopólio da terra e são responsáveis pelos elevados índices de concentração fundiária, controlando as engrenagens de diferentes circuitos do mercado de terras, cuja expressão política maior consiste na ação de partidos conserva, dores, que aglutinam a chamada “bancada ruralista” e exercem pressão constante sobre o aparato de Estado.

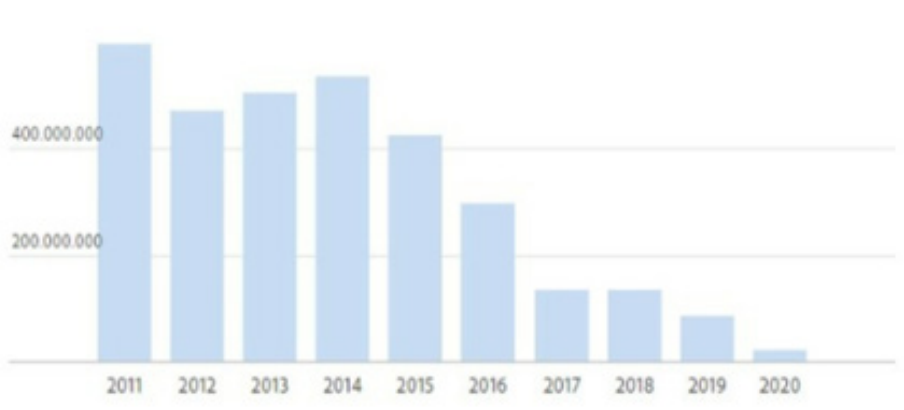
Dessa forma, percebe-se que, na atual conjuntura, muitos são os entraves responsáveis pela não titulação dos territórios quilombolas, entretanto, as principais dificuldades encontradas se referem aos setores ligados ao agronegócio, os quais se posicionam contrários à titulação dos territórios quilombolas, tendo em vista o interesse econômico em suas terras. Assim, é nítido que a não realização da Reforma Agrária, além da não demarcação e da

não titulação de territórios tradicionais, já eram realidades vistas em governos anteriores, logo, essa realidade não seria diferente no atual governo.

A morosidade em titular as terras quilombolas não teve como consequência somente a burocracia das instruções normativas do INCRA, mas se deu, sobretudo, pelo enxugamento dos recursos destinados às indenizações nos processos de desapropriação de propriedades inseridas nos quilombos. Além disso, em razão de conflitos de interesses políticos, a bancada ruralista, que se envolveu em uma relação simbiótica com Dilma, acabou por votar por seu processo de impedimento, isto é, o golpe jurídico parlamentar de 2016. Assim, este evento marcou a ascensão dos ruralistas ao poder, a partir do governo interino de Michel Temer, cujas consequências para os quilombolas foram desastrosas. (TRECCANI; HELD, 2021, p.39).

Em decorrência disso, os cortes orçamentários, presentes no governo Dilma, continuaram a cair, de modo que se tornou inviável a realização de atividades essenciais nos processos de regularização fundiária, como a elaboração dos Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação – RTID das áreas, documento fundamental para o andamento dos processos. (TRECCANI; HELD, 2021, p.39).

Gráfico 1: Orçamento do Governo Federal para regularização de terras quilombolas

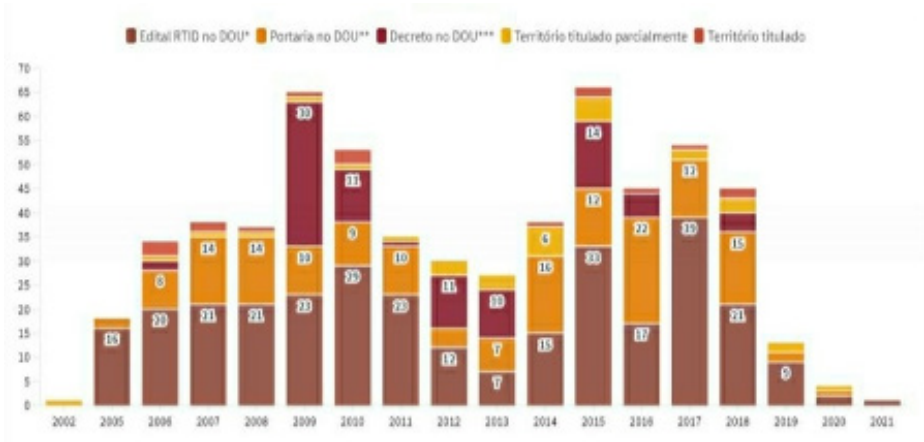


Fonte: INCRA, 2020

De acordo com o gráfico acima, podemos observar os cortes orçamentários entre os anos de 2011 e 2020, e nos últimos dois anos tivemos a maior queda no orçamento para a regularização fundiária dos territórios quilombolas. Portanto, a não titulação é uma das maiores violações de direitos contra os povos quilombolas, entretanto, os diversos tipos de violência como as ameaças, os despejos, os assassinatos, a contaminação do solos com venenos, a destruição de suas casas, suas roças e seus templos são a realidade dessas

comunidades, que lutam incansavelmente para conquistar o direito à terra. Contudo, as titulações permanecem estagnadas.

Gráfico 1: Andamento dos processos de titulação de territórios quilombolas no Incra, por ano



Fonte: Gráfico elaborado por Achados e Pedidos (2021), com Informações do INCRA

De acordo com o gráfico, referente ao andamento dos processos de titulação dos territórios quilombolas, no período de 2005 a 2021, podemos notar a lentidão nos processos de regularização fundiária. Assim, de acordo com dados fornecidos pelo (INCRA, 2021), entre os anos de 2017 e 2018, três terras foram tituladas integralmente, enquanto cinco foram tituladas parcialmente. Já em 2019 e 2020, nenhum território foi titulado integralmente e apenas três territórios foram titulados parcialmente. Em 2021, nenhum território foi titulado- integralmente ou parcialmente- e somente um território possui o Edital RTID no Diário Oficial da União (DOU), um dos primeiros procedimentos para que a regularização fundiária seja efetivada.

Portanto, podemos perceber que após o golpe jurídico parlamentar de 2016, as comunidades quilombolas passaram a enfrentar uma inércia do poder público na questão do trabalho de regularização fundiária e do acesso a políticas de bens que favoreçam as minorias, além disso, essas comunidades passaram a ser extremamente atacadas, não só por fazendeiros interessados em seus territórios, mas também pelo poder executivo e pelo poder judiciário. Apesar disso, em meio a todos esses retrocessos, os povos quilombolas continuam lutando e resistindo em busca de seus direitos, pois, nas palavras de Conceição Evaristo, “ a liberdade é uma luta constante”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O baixo ritmo de regularização de territórios quilombolas se intensificou nos últimos três anos e os retrocessos socioambientais se tornam cada vez mais presentes, devido ao projeto de governo que caminha ao lado do agronegócio.

Considerando a posição refratária do Presidente da República, perante as políticas públicas de reconhecimento de povos tradicionais, fica nítido o desprezo aos artigos dispostos na Constituição Federal, bem como aos tratados internacionais, em relação ao dever do Estado em reconhecer e proteger os povos remanescentes de quilombos.

Nota-se que os desmontes dos órgãos ligados à regularização fundiária quilombola, como o INCRA e a Fundação Cultural Palmares, bem como órgãos ligados à proteção ambiental, como o IBAMA e o ICMBio, além de concessões aos setores do agronegócio e grandes empreendimentos têm causado o agravamento dos impactos socioambientais aos quilombolas, que da natureza dependem para sobreviver. Em decorrência disso, situações como a pobreza, a expulsão e demais formas de violências, passam a ser a realidade desses povos.

Nesse sentido, é possível afirmar que os quilombolas sofrem diversas violações de direitos, incluindo ao do território, além do equilíbrio ambiental. Dessa forma, este artigo pretende provar, que o período denominado pós-democrático, recrudescer as violações de direitos dos quilombolas e representa uma era de verdadeira guerra às mais de seis mil comunidades.

Portanto, o período denominado pós-democrático amplificou as violências já sentidas pelos grupos mais vulnerabilizados. Sendo assim, a não consolidação do reconhecimento do direito constitucional ao território quilombola acaba por manter esses povos à margem da sociedade.

REFERÊNCIAS

ABA – Associação Brasileira de Antropologia. Documentos do Grupo de Trabalho sobre as comunidades Negras Rurais. IN: **Boletim Informativo NUER**, nº 1, 1994.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Quilombos e as Novas Etnias**. Manaus: UEA Edições, 2011.

BALLESTRIN, Luciana. **O Debate Pós-democrático no Século XXI**. Revista Sul-Americana de Ciência Política, v. 4, p. 149-164, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 5 abr 2021.

BRASIL. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Regulamenta as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação

e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas. Brasília, 20 nov. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm> Acesso em 10 jun. 2021.

Conflitos no campo: Brasil 2019/Centro de Documentação Dom Tomás Balduino: coordenação, Antônio Canuto, Cassia Regina da Silva Luz e Paulo César Moreira dos Santos- Goiânia: CTP Nacional, 2020.

Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas-CONAQ, **Racismo e Violência contra Quilombolas no Brasil**. Curitiba: Terra de Direitos, 2018.

Direito à Terra quilombola em risco: Reconhecimento de territórios tem baixa histórica no governo Bolsonaro. Achados e Pedidos, abril/2021. Disponível em: <https://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Terra_Quilombola.pdf> Acesso em: 22. jun. 2021.

DIREITO UFGD. **SOBERANIA ALIMENTAR**, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=edOdzy3Sto&t=1444s>>. Acesso em: 24 jun. 2021.

FEARNSIDE, P.M. 2018. **Retrocessos sob o Presidente Bolsonaro: Um Desafio à Sustentabilidade na Amazônia**. Sustentabilidade International Science Journal, V.1, N.1. 2019, abril/junho.

FERNANDES, M. L. C.; HELD, T. M. R. **Os “Negros de Picadinha” e a luta pela titulação de seu território**. In: Thaisa Maira Rodrigues Held; Tiago Resende Bote-lho. (Org.). Lutas por direitos socioambientais em Mato Grosso do Sul. Ied.São Paulo: LibeArs, 2021, v.1, p. 155-180.

JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de despejo**- Diário de uma favelada. São Paulo: Francisco Alves, 1960 (2^a, 3^a, 4^a, 5^a, 6^a e 7^a ed. 1960).

MALLMANN, Germene. **As comunidades remanescente de quilombo e o art. 68 do ADCT: Propriedade da terra, reconhecimento e cidadania**. Revista de Direito Brasileira, 2011.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção 169, de 07 de junho de 1989. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2018/09/convencao-169-OIT.pdf>> Acesso em: 05 jun. 2021.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Tempos de pós-democracia: ausência do povo**. [Debate]. Revista Tempo e Argumento, Florianópolis, v. 9, n. 21, p. 472-481, maio/ago. 2017.

REPÓRTER BRASIL. **Agrotóxicos proibidos na Europa são campeões de venda no Brasil**. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2018/12/agrotoxicos-proibidos-europa-sao-campeoes-de-vendas-no-brasil/> Acesso em: 20 jun. 2021.

SINTOMER, Yves. **Condenados à pós-democracia?** Revista Nueva Sociedad especial em português, junho de 2017. Disponível em: <https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2.TC_Sintomer_EP17.pdf> Acesso em: 20 abr. 2021.

Tempo de nos aquilombar - xapuri.info., [s.d.]. Disponível em: <<https://www.xapuri.info/cultura/tempo-de-nos-aquilombar/>>. Acesso em: 29 jun. 2021.

TRECCANI, G. D; HELD, T. M. R. **Racismo Institucional e Violência contra Qui-lombolas (2016-2020): Um plano de Governo?** In: Thaisa Maira Rodrigues Held; Tiago Resende Botelho. (Org.). Direito Socioambiental e a luta contra-hegemônica pela terra e território na América Latina. 1ed. São Paulo: LibeArs, 2020, v.1, p.27-49.

VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf., [s.d.]. Disponível em: <http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2021.

O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO, A PRIVATIZAÇÃO E AS DESIGUALDADES REGIONAIS

Juliana Santos Alves de Souza¹
Érica Tavares²

INTRODUÇÃO

Desde o período colonial já havia diversas tentativas de integrar o território nacional para consolidar a economia brasileira (PORTUGAL; SILVA, 2020). Assim que foi alcançado o avanço das atividades econômicas no Brasil, a partir da segunda metade do século XIX, – com o período de 1870 a 1880 conhecido como uma das épocas de maior crescimento econômico no país – a população consegue se expandir tanto nas áreas urbanas como rurais, porém a densidade demográfica foi caracterizada por ser muito mais marcada nas primeiras, fator que permeia até os dias de hoje (VIANNA, 2009; SANTOS, 2018).

Dessa forma, a concentração populacional em cidades se torna bem expressiva atualmente. Porém, o crescimento exponencial da população – passando de 119 milhões em 1980 para mais de 190 milhões em 2010, atingindo atualmente 212 milhões de pessoas (IBGE, 2021) – não foi acompanhado por políticas públicas que orientassem os serviços e os direitos ao espaço urbano, tornando-se um ponto ainda mais relevante para o entendimento da expansão das áreas urbanas ao se considerar a configuração espacial que promove uma distribuição desigual dos passivos ambientais (OJIMA, 2008; FRACALANZA; JACOB; EÇA, 2013).

Com isso, muitos municípios brasileiros apresentam uma condição de precariedade no que se refere ao abastecimento de água e esgotamento sanitário – com mais de 35 milhões de brasileiros sem acesso à água tratada no ano de 2019 (TRATA BRASIL, 2021; MARQUES; CANÇADO; SOUZA, 2021), onde não existe justiça ambiental para esses serviços e as populações carentes tendem a se concentrarem em locais de saneamento ambiental insuficiente (FRACALANZA; JACOB; EÇA, 2013), além dos demais serviços públicos necessários para o pleno desenvolvimento social e também econômico, com correlações estatísticas positivas encontradas na literatura entre esses fatores (CARVALHO; ADOLFO, 2012; TOMÉ, 2017). Ademais, vem crescendo as discussões acerca da conservação dos recursos hídricos devido à redução da disponibilidade e qualidade (DANTAS *et al.*, 2012). Além do exposto, a promoção do saneamento traz melhorias para a saúde pública, uma vez que diminui os aspectos para a propagação das DRSAI (Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado) (DÍAZ; NUNES, 2020;

1 Mestranda do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense – PPGDAP/UFF. jsouza@id.uff.br

2 Professora Adjunta do Departamento de Ciências Sociais (COC) e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas (PPGDAP) da Universidade Federal Fluminense (UFF Campos). ericatavares@id.uff.br

SANTOS *et al.*, 2018; CARVALHO; ADOLFO, 2012; BORJA; MORAES, 2006; VASCONCELOS; VELOSO, 2021).

As discussões sobre o saneamento básico no Brasil são divididas em duas vertentes, a primeira composta por especialistas que apoiam o critério mercantil – privatização do setor – e a segunda, que tem o saneamento como direito básico (OLIVEIRA; LIMA, 2015; BORJA; MORAES, 2006). O novo marco legal do saneamento – Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020 – apresenta como objetivo a universalização no acesso aos serviços que compõem o saneamento básico até o ano de 2033 (BRASIL, 2020). Para isso, uma das alternativas apontadas para se atingir essa universalização é a maior atuação da esfera administrativa privada (SOUSA, 2020; VASCONCELOS; VELOSO, 2021; MARQUES; CANÇADO; SOUZA, 2021). Com isso, o presente trabalho tem como objetivo apresentar um panorama da oferta do abastecimento de água e do esgotamento sanitário no Brasil, segundo as regiões e o tamanho populacional dos municípios da rede urbana, considerando os principais desafios para o saneamento e como a iniciativa privada tem operado nessa área no país.

No primeiro tópico, fala-se sobre o saneamento como um direito (SANTOS *et al.*, 2018; CARVALHO; ADOLFO, 2012; OLIVEIRA; LIMA, 2015; BORJA; MORAES, 2006; GONÇALVES, 2017; VASCONCELOS; VELOSO, 2021). O segundo tópico trata das privatizações e do novo marco legal do saneamento (MARQUES; CANÇADO; SOUZA, 2021; SOUSA, 2020). O terceiro tópico diz respeito ao panorama do saneamento com base nas desigualdades regionais e na atuação da esfera privada no Brasil, por meio dos dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do ano de 2017 (IBGE, 2017).

1 SANEAMENTO COMO DIREITO

Primeiramente, é necessário pontuar como conceituação a questão do saneamento ambiental e do saneamento básico, que se modificou ao longo do tempo, devido à problemática ter assumido um viés de saneamento/sociedade (BORJA; MORAES, 2006). O primeiro tem como objetivo a promoção da salubridade ambiental e compreende as seguintes esferas: saneamento básico, controle de doenças, prevenção da poluição sonora e atmosférica, habitação e a educação sanitária e ambiental (MORAES, 1997). O saneamento básico diz respeito aos serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e a drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (BRASIL, 2007).

Com a promoção desses serviços, existe grande contribuição para a salubridade mencionada. Porém, no cenário atual onde esses não estão ao alcance da população, culminam

efeitos adversos aos compartimentos ambientais e à saúde pública, trazendo um grande desafio para atingir o desenvolvimento sustentável, uma vez que o processo histórico de desenvolvimento não levou em consideração a qualidade de vida e do meio ambiente (SAIANI; GALVÃO, 2011; SANTOS *et al.*, 2018).

Diversos trabalhos apontam o saneamento como direito (SANTOS *et al.*, 2018; CARVALHO; ADOLFO, 2012; OLIVEIRA; LIMA, 2015; BORJA; MORAES, 2006; GONÇALVES, 2017; VASCONCELOS; VELOSO, 2021) e, a partir do momento em que certo grupo de pessoas apresenta a precarização no atendimento a esses serviços, significa que seus direitos têm sido violados, com a redução da dignidade humana em um quadro de injustiça ambiental (SANTOS, 2013; CARVALHO; ADOLFO, 2012). Ainda é apontado que quando o saneamento é tratado como uma política social, é possível visualizá-lo como direito, porém como ele é tratado atualmente se torna, em certo ponto, passível às lógicas do mercado (BORJA; MORAES, 2006).

O menor acesso aos serviços de saneamento é o da população rural, das favelas e periferias (SAIANI; GALVÃO, 2011; SANTOS *et al.*, 2018). Também existe um menor acesso para as populações indígenas, principalmente no que concerne ao esgotamento sanitário (RAUPP *et al.*, 2019). De modo geral, as discriminações, acrescentando aqui a racial, limitam o acesso das pessoas a seus direitos, findando-se em um cenário de desigualdades – com a população negra entre uma das mais afetadas (SANTOS, 2013).

Além das pontuações aqui apresentadas, Saiani e Galvão (2012) apontam que a rede geral para o abastecimento de água e os métodos convencionais para coleta e o tratamento dos efluentes domésticos devem ter prioridades de implementação, pois as formas alternativas quando não monitoradas podem gerar contaminações dos corpos hídricos e problemas para a saúde pública.

Com o exposto, a necessidade de universalização deve estar em foco nas decisões governamentais, o que contradiz com a realidade brasileira e suas políticas em andamento, principalmente com o Novo Marco Regulatório do Saneamento, pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, e com a intensificação na temática da privatização (SAIANI; GALVÃO, 2011; DÍAZ; NUNES, 2020). O próximo tópico apresentará os principais possíveis empassos do novo marco para a promoção da universalização do saneamento.

2 PRIVATIZAÇÕES E O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO

O novo marco foi aprovado em julho de 2020, pela Lei nº 14.026/2020 e esse traz algumas modificações para a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007 – que estabelece as diretrizes para o saneamento básico – proporcionando algumas inseguranças sobre o tema, sendo até considerada a lei que trouxe as mudanças mais radicais para a política

de saneamento básico, pois altera diversos dispositivos (MARQUES; CANÇADO; SOUZA, 2021; SOUSA, 2020).

A Lei nº 14.026/2020 procura promover a universalização do saneamento e aponta sua orientação para uma iniciativa no setor a partir de metas e pontuações técnicas em todo país; centralização, regulação, fiscalização e controle por meio da ANA (Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, anteriormente era denominada apenas como Agência Nacional de Águas, adquirindo mais atribuições recentemente); e para maior segurança jurídica com a abertura do setor para atrair mais capital externo e aumentar os investimentos. O novo marco é colocado como uma saída da situação atual da política de saneamento e desperta reflexões sobre os resultados atingidos até o momento, mas existem algumas divergências entre os interesses (MARQUES; CANÇADO; SOUZA, 2021).

Primeiramente, é preciso refletir sobre as disposições acerca dos investimentos no setor. Segundo Marques (1996), os principais aspectos que orientam “a distribuição dos investimentos em infraestrutura” nos espaços urbanos são as classes sociais, a pressão política e a influência do setor privado na tomada de decisões do Estado, sendo que Sousa e Costa (2016) apontam a interferência dos mais diversos interesses como consequência do cenário de desempenho mínimo do setor no Brasil, apesar do grande quantitativo de recursos que foram aplicados (SANTOS *et al.*, 2018).

Além dos investimentos políticos, Carvalho e Adolfo (2012) indicam serem necessários o emprego de recursos humanos, materiais e tecnologias para melhoria do setor de saneamento. Na ótica do novo marco legal, Sousa (2020) explica que o setor de saneamento básico necessita de elevados investimentos, com retorno em longo prazo, sendo preciso estabelecer contratos de 20 a 30 anos. Dessa forma, as empresas serão selecionadas de acordo com a melhor proposta econômica apresentada. Essa consideração correlaciona-se com a segurança jurídica nos contratos com as empresas privadas que deve ser estipulada para garantir as metas de atendimento (TOMÉ, 2017).

Sousa (2020) coloca que para atingir a universalização do saneamento no Brasil demanda-se de investimentos anuais em torno de 20 (vinte) bilhões ao ano, valor que representa 0,3 a 0,5% do PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro, e que se o saneamento fosse considerado uma prioridade nacional não seria necessário passar essa responsabilidade para iniciativa privada, visto que é possível ter os valores de investimentos dentro da esfera pública.

É necessário, nesse segundo momento, falar sobre a responsabilidade pelo setor no Brasil. Na década de 1960, foram criadas as companhias estaduais de saneamento e foi constituído o Planasa (Plano Nacional de Saneamento). É importante salientar que nesse período o Brasil encontrava-se em uma ditadura, então a questão do saneamento apresentava o controle centralizado. No ano de 1971, existia uma dominação da administração

estadual como entidade das empresas de saneamento no Brasil, explicada pelos incentivos políticos ao longo do tempo (SOUSA; COSTA, 2016; TRINDADE JÚNIOR, 2021).

Nos anos de 1980, ocorre a descentralização política com a crise do modelo anteriormente vigente e com a extinção do Planasa e do Banco Nacional de Habitação que financiava o setor, gerando maior autonomia municipal, porém a situação não ficou clara em relação a como seria a responsabilidade na prestação dos serviços de saneamento. Esse panorama de incertezas fez com que os estados ainda conseguissem manobras para sua hegemonia (SOUSA; COSTA, 2016; OLIVEIRA; LIMA, 2015).

Antes da Constituição Federal de 1988, não existia certeza de qual era o papel do Estado em relação ao saneamento, fator consequente da ineficiência do Planasa (BORJA; MORAES, 2006).

Sousa e Costa (2016) versam que o Marco do Saneamento de 2007 não sanou essas incertezas no arranjo institucional – contrário ao que é expresso por Santos *et al.* (2018), onde além das superações dos problemas políticos, o marco de 2007 proporcionou uma articulação entre as esferas administrativas – e, também, não promoveu a universalização. E recentemente o novo marco legal do saneamento, como exposto anteriormente, ainda faz permanecer essas lacunas para a política nacional.

Entende-se que o papel dos municípios no futuro em relação ao saneamento básico é muito importante (CARVALHO; ADOLFO, 2012), além da integração entre as políticas municipais de saneamento, uso e ocupação do solo e assistência e desenvolvimento social (FRACALANZA; JACOB; EÇA, 2013), é necessário o diálogo entre os entes federativos.

Existe uma certeza no novo marco regulatório, a privatização. E como surge a “solução” de privatização para o saneamento? Desde 1990, com FHC (Fernando Henrique Cardoso), foi adotada uma política neoliberal com maior tendência à privatização (OLIVEIRA; LIMA, 2015). A “onda” de privatização proporcionou o início da venda das companhias e a “abertura de capital nas bolsas de valores”. Os principais argumentos colocados para essa política de privatização convergem para uma maior capitalização, profissionalização, planejamento, transparência, cobertura e qualidade nos serviços de saneamento, pois os defensores dessa política comunicam que o grande déficit atual do saneamento é provocado pela predominância de atuação das empresas públicas (OLIVEIRA; LIMA, 2015; MARQUES; CANÇADO; SOUZA, 2021).

Porém, esses argumentos não são mostrados na prática, pois são constatadas na literatura uma menor eficiência da iniciativa privada quando comparada a outros tipos de gestão, como no caso do estado de Minas Gerais com a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) com menores eficiências em análise comparativa em estudo de caso. Para mais, apesar de ser controlada pelo governo, essa tem sua atuação baseada nas diretrizes do mercado, assim perdendo seu caráter público (OLIVEIRA; LIMA, 2015).

No estado Fluminense discute-se a desestatização da CEDAE (Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro) – tendo parte de seus serviços concedidos à iniciativa privada em abril – com o objetivo de aumentar a abrangência de atendimento e, também, pelo interesse político imediatista de solucionar a crise financeira no estado – sendo esse último o real motivo por de trás da bandeira de universalização. Contudo, o saneamento não é uma atividade exclusivamente econômica (GONÇALVES, 2017).

No que se refere à crise que assola o país, os defensores do novo marco legal expõem que a universalização só será possível com o auxílio de entes privados e na Lei nº 14.026/2020, o incentivo à participação das empresas privadas na prestação dos serviços de saneamento fica muito claro a partir do ponto em que é proibida a celebração de contratos de programa – instrumentos que proporcionam uma cooperação entre os municípios e os estados, por intermédio das companhias estaduais (SOUSA, 2020) – com o veto do Presidente ao artigo 16, sendo essa ação caracterizada como um meio de adiantar a venda das estatais (MARQUES; CANÇADO; SOUZA, 2021).

Os contratos de programa faziam com que as empresas de saneamento estaduais conseguissem manter uma equidade tarifária entre os municípios por meio do subsídio cruzado, onde as cidades com maior arrecadação traziam suporte aquelas que não apresentam orçamento suficiente – consideradas como deficitárias em relação aos investimentos – e assim esses contratos subsidiavam os usuários de baixa renda pelas tarifas sociais (MARQUES; CANÇADO; SOUZA, 2021).

No sentido das vulnerabilidades econômicas dessas populações, o modelo tarifário deve ser repensado uma vez que as áreas com menores índices de atendimento são as mais pobres (TOMÉ, 2017). A cobrança pelo uso da água, por exemplo, estimula o uso mais racional do recurso, porém essa sem uma medida governamental que considere a população mais carente traz mais vulnerabilidades a esse grupo. Nas configurações de tarifas sociais do saneamento vigentes não existe congruência – adotam diversos critérios que muitas vezes trazem mais complicações ao acesso dessas pessoas (FRACALANZA; JACOB; EÇA, 2013).

Mesmo com a existência de certo conflito na cobrança – racionalizar/tornar acessível – parte do recurso proveniente das cobranças é destinada a ações de preservação e manutenção dos mananciais, por exemplo. Então, a partir do momento da não realização dessa cobrança ou aumento do valor da água, seriam criados efeitos adversos que afetariam ainda mais as camadas carentes. Com isso, na solução para a cobrança dos serviços de água – também para os demais eixos – deve-se procurar um equilíbrio entre o uso múltiplo – definido como um dos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos – e a sustentabilidade social, visando à equidade, no sentido de que quem usa mais, paga mais (FRACALANZA; JACOB; EÇA, 2013; BRASIL, 1997).

Para além desse adiantamento da venda das estatais e a consequência no modelo tarifário, o veto ao artigo 16 tem implicação direta na abertura de espaço para concorrência entre a iniciativa privada e o poder público no oferecimento dos serviços de saneamento que será realizada por licitação, assim os municípios que não apresentam atrativos (investimentos e infraestrutura) para as empresas privadas vão acabar tendo mais dificuldades de atendimento, gerando mais desigualdades no setor (MARQUES; CANÇADO; SOUZA, 2021; VASCONCELOS; VELOSO, 2021; SOUSA, 2020), mesmo com o esquema de regionalização e seguindo a lógica do filé e osso. Esse fator ficou constatado recentemente na concessão da CEDAE, onde o bloco 3, que abarca a zona oeste da capital Fluminense, não foi selecionado por nenhuma das empresas.

Abordando mais especificamente a questão da regionalização, essa foi indicada como uma saída para a promoção da maior universalização, eficiência, viabilidade econômica e subsídios cruzados. A regionalização irá funcionar de três modos: o primeiro, pela região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião; o segundo, por meio das unidades regionais de saneamento; e o terceiro, por bloco de referências, municípios que não necessitam ser limítrofes, mas que de modo voluntário selecionem uma “gestão associada dos serviços de saneamento básico” (MARQUES; CANÇADO; SOUZA, 2021).

Essa ótica de regionalização não pode levar em conta apenas um viés tecnicista, sendo importante a participação dos municípios nos critérios de regionalização, não apenas cabendo à União e aos estados. Para mais, existe influência indireta para os municípios aderirem os critérios de regionalização, uma vez que os municípios que serão colocados em primeiro lugar para os financiamentos serão aqueles que apresentem o consentimento do poder executivo em relação à concessão, da câmara municipal para a privatização e a renúncia a competência regulatória (MARQUES; CANÇADO; SOUZA, 2021). Com o exposto, a Lei nº 14.026/2020, não obriga a privatização, mas cria um ambiente que a propicia, evidenciado pela extinção dos contratos de programa e pela regionalização (SOUSA, 2020).

Retomando ao caso do veto ao artigo 16, esse artigo proporcionava maior segurança para as estatais se adequarem as novas metas estabelecidas, porém o veto a esse culminará em desvalorização das estatais, pois cancela o subsídio cruzado e incentiva a privatização do setor (MARQUES; CANÇADO; SOUZA, 2021).

Por último e não menos importante é a centralização das atividades regulatórias pela ANA, pois essa ação não acompanha o pacto federativo e não pode haver vinculação ao posto na Constituição Federal de 1988 para os municípios no que refere a sua autonomia, a conformidade com a lei orgânica municipal, a competência para legislação de problemas locais e sobre a concessão e permissão dos serviços públicos locais (MARQUES; CANÇADO; SOUZA, 2021; VASCONCELOS; VELOSO, 2021).

Para Tomé (2017), a tendência é de que a atuação da iniciativa privada aumente ao longo do tempo, porém existe um fenômeno global de remunicipalização dos serviços de saneamento – com 90% de atendimento pelo poder público e com as cidades que privatizaram seus serviços anteriormente retornando para atuação pública –, sendo os principais motivos o baixo desempenho e qualidade de serviço das prestadoras de natureza jurídica privada, graus mínimos de investimento, a cobrança de altas tarifas, os elevados custos de operação, o difícil monitoramento, a geração de empregos ineficiente por conta da alta taxa de demissões e a inexistência de uma transparência financeira. Para mais, foi constatado que a iniciativa privada não tem mostrado menores perdas em relação ao volume de água e maior produtividade (WATER REMUNICIPALIZATION TRACKER, 2021; GONÇALVES, 2017; SOUSA, 2020).

A privatização também promove o controle de todo um setor sob o poder de poucas empresas, como é no caso do saneamento, onde o controle estava na mão de duas empresas que mais atuavam no Brasil – a Aegea e a Odebrecht Ambiental (TOMÉ, 2017).

Para Gonçalves (2017), as propostas que vêm surgindo em relação ao saneamento em uma ótica mercantil devem ser rejeitadas, uma vez que o saneamento é tido como um direito social (já exposto anteriormente). De acordo com Sousa (2020), a abertura para o capital privado no setor de saneamento, em relação aos eixos de abastecimento de água e coleta e tratamento de efluentes, não teve um resultado efetivo para a universalização, porém a rentabilidade dessas empresas só fica atrás das instituições bancárias.

Como a universalidade dos serviços de saneamento no território brasileiro pela nova política é uma preocupação, o próximo tópico aborda a atuação da iniciativa privada nas regiões brasileiras e seus níveis de falta de acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, de modo a verificar o perfil do déficit a esses e da atuação da esfera privada.

3 PANORAMA DAS DESIGUALDADES REGIONAIS E ATUAÇÃO DA ESFERA PRIVADA NO SANEAMENTO BRASILEIRO

Para melhor entendimento dos dados, os municípios foram agrupados em quatro (4) classes, a primeira (I) abarca os municípios que apresentam até vinte mil habitantes, a segunda (II), municípios com população maior que vinte mil habitantes e menor que cinquenta mil, a terceira (III), maior que cinquenta mil e menor que cem mil e, por último, a quarta classe, com municípios cuja população ultrapassa cem mil habitantes (Quadro 1).

Quadro 1: Classes de municípios de acordo com a população.

	População
I	Até 20.000
II	> 20.000 a 50.000
III	> 50.000 a 100.000
IV	> 100.000

Fonte: Autores (2021).

Agrupados, os municípios sem atendimento para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário foram contabilizados, de modo a ser obtido um panorama do acesso ao saneamento no ano de 2017 no Brasil e em suas regiões (Tabela 1).

Tabela 1: Percentagem (%) de municípios agregados por classe populacional e região sem acesso aos serviços de abastecimento de água por rede geral de distribuição e de esgotamento sanitário no ano de 2017.

		Brasil	Centro- -Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
I	Água	1,1	0,87	3	1,5	-	0,1
	Esgoto	49,9	78,5	78,4	92	5,4	70
II	Água	1,0	-	0,9	6	-	-
	Esgoto	33,7	23,5	45,1	86,1	1,4	27,6
III	Água	-	-	-	-	-	-
	Esgoto	21,1	-	23	77,8	0,9	20
IV	Água	-	-	-	-	-	-
	Esgoto	6,5	-	3,2	44,4	1,4	7,7

Fonte: Elaborado pelos autores com base no PNSB de 2017 (2021).

Para o abastecimento de água nas médias nacionais, os municípios com um quantitativo populacional maior do que 50 (cinquenta) mil habitantes conseguiam apresentar rede geral de distribuição de água. A problemática de acesso concentra-se, majoritariamente, nos municípios de até 20 (vinte) mil habitantes.

O Norte e o Nordeste são as regiões brasileiras com os maiores déficits nos serviços de saneamento básico (SANTOS *et al.*, 2018). Em relação ao serviço de abastecimento de água nos pequenos municípios, a maior carência é encontrada na região Nordeste. Em 2010, os maiores déficits de acesso ao abastecimento de água concentravam-se no Norte, fator que melhora de acordo com os dados obtidos da PNSB de 2017, onde 1,5% dos

municípios do Norte estavam sem acesso à água por rede geral de distribuição .

No ano de 2010, o Brasil apresentava 17% de domicílios sem acesso à água por rede geral (SAIANI; GALVÃO, 2011). Segundo Dantas *et al.* (2012), o esgotamento sanitário no Brasil encontra-se longe do ideal e no caso desse, os mais altos índices de escassez do serviço pertencem ao Norte brasileiro, fator presente desde o ano de 2010. Para mais, nesse ano, 45% dos domicílios não tinham acesso ao esgotamento sanitário (SAIANI; GALVÃO, 2011). Em 2017, o panorama regional continua o mesmo, com a região Norte apresentando a maior porcentagem de municípios sem acesso ao esgotamento sanitário.

Nessa circunstância, a injustiça ambiental se mostra, uma vez que existe a escassez de recursos naturais – ou sua má gestão que dificulta a disponibilidade – e impactos ao ecossistema que proporcionam prejuízos de forma desigual às classes sociais e às diferentes regiões, inclusive nas comunidades que vivem com menores rendas (CARVALHO; ADOLFO, 2012; MOURA, 2010).

Carvalho e Adolfo (2012) falam que o Brasil percorreu de 1960 a 2008 para atingir 80,5% da população urbana com acesso à água e esgoto. De modo geral, houve uma melhoria em relação ao acesso ao abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil de 1991 a 2010 (SAIANI; GALVÃO, 2011), fator também percebido em escala global (MARQUES, 1996). Porém por conta de um panorama político específico, houve maior incentivo ao acesso à água em detrimento do acesso ao esgotamento sanitário – maiores recursos para o primeiro –, panorama também influenciado pelos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) – oito objetivos para reduzir a fome e a pobreza no mundo – (Figura 1) (SAIANI; GALVÃO, 2011; DANTAS *et al.*, 2012).

Figura 1: Objetivos do Desenvolvimento do Milênio.



Fonte: SENADO (2021).

Atualmente existe um novo panorama com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), 17 objetivos que propoem a erradicação da pobreza para atingir o desenvolvimento sustentável. Esses objetivos fazem parte da Agenda 2030 – adotada pela ONU (Organização das Nações Unidas). O ODS-6 prevê o acesso à água e saneamento para todos (Figura 2).

Figura 2: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.



Fonte: ODS Brasil (2021).

Para Roma (2019), o Brasil conseguiu avançar em muitos aspectos sobre o cenário dos ODM e que, atualmente, é preciso utilizar os conhecimentos obtidos com os ODM para implementar e aprimorar políticas públicas para atingir o desenvolvimento sustentável com os ODS.

Existe uma grande necessidade de equidade no saneamento para os pequenos municípios brasileiros (até 20 mil habitantes), pois compõem a grande maioria da população e são os que apresentam os maiores déficits. De acordo com Santos *et al.* (2018), há uma dificuldade nos municípios para elaborarem os Planos Municipais de Saneamento Básico, de desativar os lixões, de regularizar aspectos da infraestrutura para cumprir os prazos estabelecidos nas legislações, sendo possível observar inúmeras extensões nesses, trazendo dificuldades para alcançar a meta de universalização até 2033 estabelecida pelo Plansab (Plano Nacional de Saneamento Básico).

A política de saneamento deve convergir com o planejamento urbano nos municípios brasileiros, sendo que os aspectos que mais dificultam o acesso aos serviços de saneamento concentram-se nas áreas irregulares e nos vazios urbanos, além das áreas que experimentam

uma expansão da população de modo acelerado (CARVALHO; ADOLFO, 2012).

É possível notar que com o aumento no tamanho das cidades e, conseqüentemente, em seu desenvolvimento e infraestrutura urbana, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário apresentam melhores índices, chegando a total atendimento no abastecimento de água nos municípios com quantitativo populacional de mais de 50 mil habitantes na média nacional.

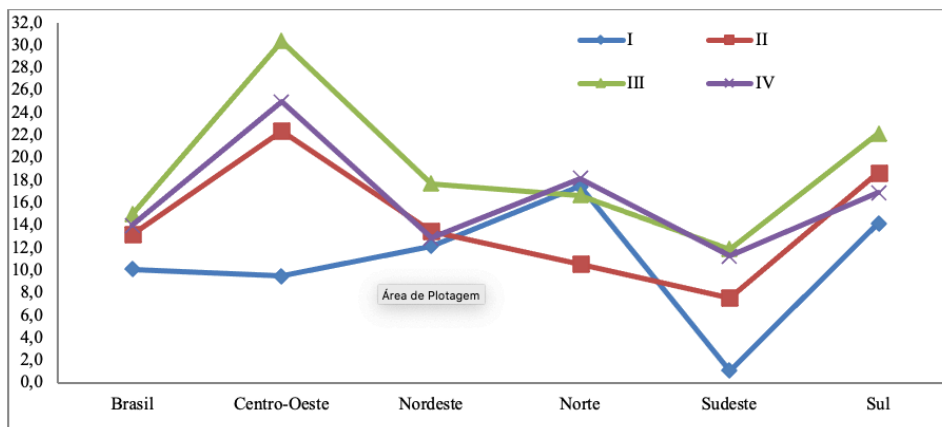
Após ser obtido um panorama sobre o acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário, foi verificado sobre a percentagem de municípios por classes populacionais e regiões que tinham o serviço de abastecimento de água promovido pela esfera administrativa privada no ano de 2017 (Tabela 2, Figura 3).

Tabela 2: Percentagem (%) de municípios agrupados por classes populacionais com acesso ao serviço de abastecimento de água por rede geral de distribuição em funcionamento promovido pela esfera administrativa privada no ano de 2017.

	Brasil	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
I	10,1	9,5	12,2	17,5	1,1	14,2
II	13,2	22,4	13,5	10,6	7,6	18,7
III	15	30,4	17,7	16,7	11,9	22,2
IV	14	25	12,9	18,2	11,3	16,9

Fonte: Elaborado pelos autores com base no PNSB de 2017 (2021).

Figura 3: Gráfico da percentagem (%) de municípios agrupados por classes populacionais com acesso ao serviço de abastecimento de água por rede geral de distribuição em funcionamento promovido pela esfera administrativa privada no ano de 2017.



Fonte: Elaborado pelos autores com base no PNSB de 2017 (2021).

A região Sudeste, no abastecimento de água, é a que apresenta menores índices de atuação da iniciativa privada e a região Centro-Oeste, os maiores, exceto na classe I (os municípios de classe populacional I que apresentam os maiores percentuais de atuação da iniciativa privada no abastecimento de água, pertencem a região Norte).

Tomé (2017) fala sobre o aumento da iniciativa privada no Nordeste nos últimos anos, associando esse fator a uma melhoria na qualidade dos serviços e Fujiwara (2005) também aponta esse incremento e, além desse, mostra a redução da mortalidade infantil – a partir de uma análise de correlação estatística –, porém, como colocado anteriormente, a região Nordeste apresenta um dos menores índices de abastecimento de água por rede geral de distribuição, sendo necessário melhores pontuações que envolvam o uso de indicadores nas análises.

A maior atuação da iniciativa privada no abastecimento de água ocorre nos municípios de classe populacional III (de 50 a 100 mil habitantes), exceto na região Norte. A menor atuação ocorre na classe populacional I (até 20 mil habitantes).

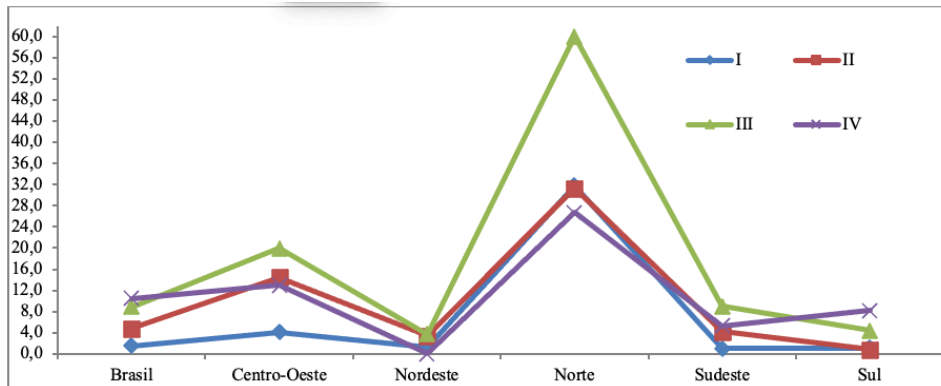
Com o panorama da atuação da esfera administrativa privada no abastecimento de água, é preciso verificar essa atuação para o serviço de esgotamento sanitário. Dessa forma, foram quantificados os percentuais nas diferentes regiões brasileiras (Tabela 3, Figura 4).

Tabela 3: Percentagem (%) de municípios agrupados por classes populacionais com acesso ao serviço de esgotamento sanitário promovido pela esfera administrativa privada no ano de 2017.

	Brasil	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
I	1,5	4,1	1,2	31,8	1	1,1
II	4,8	14,5	3,4	31,3	4,2	0,8
III	8,9	20	3,7	60	9	4,4
IV	10,5	13	-	26,7	5,3	8,2

Fonte: Elaborado pelos autores com base no PNSB de 2017 (2021).

Figura 4: Gráfico da percentagem (%) de municípios agrupados por classes populacionais com acesso ao serviço de esgotamento sanitário promovido pela esfera administrativa privada no ano de 2017.



Fonte: Elaborado pelos autores com base no PNSB de 2017 (2021).

Para o esgotamento sanitário, os menores índices de atuação do privado são apresentados pela região Nordeste e os maiores concentram-se no Norte. Mesmo com altos índices de atuação da iniciativa privada, a região Norte apresenta o maior déficit de esgotamento sanitário. A classe populacional que tem o maior percentual de atuação da iniciativa privada é a III, seguida pela IV, e o menor é a I.

Em relação a atuação da esfera administrativa privada nesses serviços é possível verificar que existe um maior interesse no oferecimento dos serviços de abastecimento de água em vez do esgotamento sanitário. Outro ponto é a tendência de atuação da iniciativa privada nas cidades com mais de 50 (cinquenta) mil habitantes, tanto para o abastecimento de água como para o esgotamento sanitário. Esse fator corrobora com o exposto anteriormente no que diz respeito ao interesse da iniciativa privada em atuar em locais com maior infraestrutura urbana e são exatamente os municípios que tem melhor atendimento aos serviços de saneamento básico. Isso contradiz a afirmativa de que o incentivo a iniciativa privada no saneamento contribuirá para a universalização.

Por último a maior atuação da iniciativa privada não configura maior universalidade, uma vez que a região que apresenta os maiores índices de acesso aos serviços de saneamento (Sudeste) é uma das que tem os menores percentuais de atuação da esfera administrativa privada (a menor no caso do abastecimento de água).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho buscou apresentar uma revisão bibliográfica dos principais aspectos

relacionados ao saneamento, à privatização e às desigualdades regionais e na integração desses três temas foi possível perceber que o novo marco legal do saneamento não veio para sanar as dúvidas e incertezas presentes no setor, mas são perceptíveis as influências para os municípios aderirem à privatização do serviço.

Porém, a privatização não deve ser considerada como solução para promover a tão almejada universalização, uma vez que não se trata da água e do esgotamento como um produto, mas como um direito humano. A mercantilização desses pode dificultar ainda mais a promoção da equidade no acesso aos serviços de saneamento, uma vez que a iniciativa privada tende a atender os locais já providos de uma boa infraestrutura urbana.

A maior atuação da iniciativa privada no setor de saneamento não significa que haverá maior quantitativo de pessoas atendidas, como mostrado no caso da região Norte em relação ao esgotamento sanitário. É primordial diminuir as desigualdades históricas entre as regiões brasileiras e entre os pequenos municípios e as cidades com grandes quantitativos populacionais, levando alternativas para o saneamento e maior equidade no acesso.

É necessário verificar quais os reais interesses na privatização do saneamento no Brasil, se existe a preocupação com a universalização ou se estão sendo considerados apenas aspectos econômicos para a solução da problemática. Outra consideração diz respeito ao uso dos indicadores utilizados nas correlações entre saneamento e privatização para não se chegar a conclusões precipitadas sobre uma discussão tão relevante e que afeta a qualidade de vida de toda população, sendo importante acrescentar nesses estudos aspectos sociais e políticos.

Para a melhoria do quadro do saneamento no Brasil, a esfera pública (União, estados e municípios) deve ter no escopo de sua atuação o atendimento ao público e principalmente aos que estão em situação de vulnerabilidade, bem como é colocado pelo ODS (Objetivo do Desenvolvimento Sustentável) 6 – Água potável e saneamento para todos.

REFERÊNCIAS

BORJA, P. C.; MORAES, L. R. S. O acesso às ações e serviços de saneamento básico como um direito social. In: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, organizadores. *Elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico. Guia do profissional em Treinamento: nível 2* Salvador: ReCESA; 2008. p. 11-24.

BRASIL. Lei nº. 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm

BRASIL. Lei nº. 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico, altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000 (...) e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm.

BRASIL. Lei nº. 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm.

CARVALHO, S. A.; ADOLFO, L. G. S. O Direito Fundamental ao Saneamento Básico como Garantia do Mínimo Existencial Social e Ambiental. **Revista Brasileira de Direito**, [S.L.], v. 8, n. 2, p. 6-37, 30 dez. 2012. Complexo de Ensino Superior Meridional S.A.. <http://dx.doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v8n2p6-37>.

DANTAS, F. V. A. *et al.* Uma análise da situação do saneamento no Brasil. **FACEF Pesquisa**, v. 15, n. 3, p. 272 – 274, 2012. ISSN 1516-6503.

DIAZ, R. R. L.; NUNES, L. R. A evolução do saneamento básico na história e o debate de sua privatização no Brasil. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, [S.L.], v. 7, n. 02, p. 292-315, 17 dez. 2020. Centro de Educação Superior de Guanambi (CESG). <http://dx.doi.org/10.29293/rdfig.v7i02.292>.

FRACALANZA, A. P.; JACOB, A. M.; EÇA, R. F. Justiça ambiental e práticas de governança da água: (Re) Introduzindo questões de igualdade na agenda. **Ambiente & Sociedade**, [S. L.], v. 16, n. 1, p. 19-38, mar. 2013. ISSN 1809-4422. <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2013000100003>.

FUJIWARA, T. A privatização beneficia os pobres? Os efeitos da desestatização do saneamento básico na mortalidade infantil. Anais do XXXIII Encontro Nacional de Economia. ANPEC (Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia), p. 1-18, 2005. Disponível em: <https://econpapers.repec.org/paper/anpen2005/160.htm>.

GONÇALVES, M. B. V. B. PRIVATIZAÇÃO DA CEDAE: na contramão do movimento mundial de remunicipalização dos serviços de saneamento / *privatization of cedae*. **Geo Uerj**, [S.L.], n. 31, p. 81-103, 30 dez. 2017. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/geouerj.2017.32057>.

IBGE. **Brasil em Síntese - População**. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/populacao-total-1980-2010.html>. Acesso: 07 abr. 2021.

IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/meio-ambiente/9073-pesquisa-nacional-de-saneamento-basico.html?=&t=resultados>. Acesso: 17 abr. 2021.

MARQUES, D. H. F.; CANÇADO, C. J.; SOUZA, P. C. **Reflexões sobre o novo marco do saneamento básico: possíveis impactos no planejamento de Minas Gerais**. Belo Horizonte: FJP, 37 p, 2021.

MARQUES, E. C. Equipamentos de saneamento e desigualdades no espaço metropolitano do Rio de Janeiro. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v.12, n.2, p.181-193,

jun. 1996.

MORAES, L. R. S. Saneamento Ambiental. *In: Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente* (UFBA) e GERMEN. (Org.). Baía de Todos os Santos: Diagnóstico Socioambiental e Subsídios para a Gestão. Salvador, 1997, v. 1, p. 185-198.

MOURA, D. V. Justiça Ambiental: Um instrumento de cidadania. *Qualit@s Revista Eletrônica*, v. 9, n. 1, p. 1-10, 2010. ISSN 1677 4280.

ODS BRASIL. **Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

OJIMA, R. “Novos contornos do crescimento urbano brasileiro? O conceito de *urban sprawl* e os desafios para o planejamento regional e ambiental”. *GEOgraphia* (UFF), v. 10, p. 46-59, 2008.

OLIVEIRA, T. G.; LIMA, S. C. R. B. PRIVATIZAÇÃO DAS COMPANHIAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO: uma análise a partir da experiência de minas gerais. *Ambiente & Sociedade*, [S.L.], v. 18, n. 3, p. 253-272, set. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc1234v1832015>.

PORTUGAL, R.; SILVA, S. A. **História das políticas regionais no Brasil**. Brasília: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 130 p, 2020. ISBN 978-65-5635-006-6.

RAUPP, L. *et al.* Saneamento básico e desigualdades de cor/raça em domicílios urbanos com a presença de crianças menores de 5 anos, com foco na população indígena. *Cadernos de Saúde Pública*, [S.L.], v. 35, n. 3, p. 1-14, ago. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00058518>.

ROMA, Júlio César. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. *Ciência e Cultura*, [S.L.], v. 71, n. 1, p. 33-39, jan. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602019000100011>.

SAIANI, C. C. S.; GALVÃO, G. C. **Evolução das Desigualdades Regionais do Déficit de Acesso a Serviços de Saneamento Básico no Brasil: Evidências de um Incentivo Adverso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio?** ANPEC (Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia), 20 p. 2011. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro/2011/inscricao/arquivos/000-ef4ffdd4b9dab-f74ef5fa3c2062987e.pdf>. Acesso: 28 mar. 2021.

SANTOS, F. F. S. *et al.* O desenvolvimento do saneamento básico no Brasil e as consequências para a saúde pública. *Revista Brasileira de Meio Ambiente*, v. 4, n. 1. p. 241-251, 2018.

SANTOS, M. **A Urbanização Desigual: A Especificidade do Fenômeno Urbano em Países Subdesenvolvidos**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018. 144 p. Tradução de Antônia Déa Erdens e Maria Auxiliadora da Silva. 3. ed. 2 reimpr. ISBN 978-85-314-1261-5.

SANTOS, S. B. Famílias Negras, Desigualdades, Saúde e Saneamento Básico no

Brasil. **Tempus - Actas de Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 7, n. 2, p. 41-53, 2013. <https://doi.org/10.18569/tempus.v7i2.1342>.

SENADO. Metas de desenvolvimento sustentável para os países, inspiradas nos Objetivos do Milênio da ONU, são propostas para o documento final da Rio+20. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/metas-de-desenvolvimento-sustentavel-para-os-paises-inspiradas-nos-objetivos-do-milenio-da-onu-sao-propostas-para-o-documento-final-da-rio20.aspx>. Acesso: 08 abr. 2021.

SOUSA, A. C. A.; COSTA, N. R. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, [S.L.], v. 23, n. 3, p. 615-634, set. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-59702016000300002>.

SOUSA, A. C. A. O que esperar do novo marco do saneamento? **Cadernos de Saúde Pública**, [S.L.], v. 36, n. 12, p. 1-4, 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00224020>.

TRATA BRASIL. ÁGUA – TRATA BRASIL. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/agua>. Acesso: 29 mar. 2021.

TRINDADE JUNIOR, A. P. Contextos da Política de Águas e Novas Abordagens pela Perspectiva das Reformas Administrativas no Brasil. **Administração Pública e Gestão Social**, [S.L.], p. 1-16, 1 jan. 2021. Administração Pública e Gestão Social. <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v13i1.10187>.

TOMÉ, L. M. Infraestrutura de saneamento na Região Nordeste: situação atual e perspectivas. **Caderno Setorial ETENE (Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste)**, v. 2, n. 10, p. 1-10, jul. 2017.

VASCONCELOS, P. E. A.; VELOSO, L. L. O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO E O RACISMO AMBIENTAL. **Direito em Movimento**, [S.l.], v. 18, n. 2, p. 208-230, jan. 2021. ISSN 2238-7110. Disponível em: <<http://emerj.com.br/ojs/seer/index.php/direitoemmovimento/article/view/255>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

VIANNA, S. T. W. Considerações sobre o Subdesenvolvimento Brasileiro. *In*: ARAÚJO, T. P.; VIANNA, S. T. W.; MACAMBIRA, J. **50 anos de Formação Econômica do Brasil: Ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado**. Rio de Janeiro: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 290 p, 2009. ISBN 978-85-7811-036-9.

WATER REMUNICIPALIZATION TRACKER. **Remunicipalization tracker**. Disponível em: <http://remunicipalisation.org/front/page/home>. Acesso em: 15 abr. 2021.

TEMPO E DIREITO: CERCAMENTOS CONTEMPORÂNEOS E O MARCO TEMPORAL DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS DE FUNDOS E FECHOS DE PASTO

Carlos Eduardo Lemos Chaves¹
José do Carmo Alves Siqueira²

INTRODUÇÃO

Como um sinal do tempo sobre o Direito, sempre existiu uma relação de causa e consequência entre o primeiro e o segundo, influenciando as relações entre fatos e efeitos jurídicos, inspirando desde regras gerais de prescrição e decadência, até questões mais específicas, como o transcurso das penas, a aquisição da capacidade civil ou a definição da maioria penal, a duração de contratos. O tempo pode fazer nascer ou por a perder um direito e, no Direito Agrário, está presente em institutos de ordem material, a exemplo dos prazos para a aquisição do domínio mediante usucapião – a prescrição aquisitiva –, ou processual, como as distinções entre posse nova e posse velha nas ações possessórias.

Sinal dos tempos, seu transcorrer é também utilizado como justificativa para exegeses jurídicas – ou antijurídicas – que visam obstar o reconhecimento, a demarcação e titulação de terras indígenas e de territórios quilombolas ou a cessão de direitos territoriais a outros povos e comunidades tradicionais. Exerce este papel, a interpretação que tenta limitar a posse indígena e a propriedade quilombola à efetiva ocupação em 5 de outubro de 1988, data de promulgação da atual Constituição brasileira. Uma “sofisticada” interpretação jurídica com a qual se usa do tempo para negar o direito, que ficou conhecida como tese do marco temporal.

Sua aplicação vem sendo reiteradamente utilizada no âmbito dos Poderes de Estado, na tentativa de reter os avanços dos povos originários e demais povos e comunidades tradicionais na recuperação de suas terras e territórios usurpados, principalmente sob o jugo da ditadura civil-militar, em períodos anteriores do advento da Constituição de 1988 (CF88).

O lento e inconcluso caminhar para a redemocratização do Brasil, coroado com a Assembleia Constituinte de 1987/1988, foi ambiente de intensas mobilizações e disputas jurídico-políticas que resultaram na conquista e inserção de importantíssimos dispositivos na Constituição, reconhecendo direitos identitários, culturais e territoriais a estes grupos - étnico, racial e culturalmente - diferenciados dentro da sociedade brasileira envolvente.

1 Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás – UFG (Bolsista CAPES). Especialista em Direitos Sociais do Campo pela Residência Agrária da UFG (Bolsista CNPq). Advogado associado à Associação de Advogados(as) de Trabalhadores(as) Rurais no Estado da Bahia – AATR. celchaves@gmail.com. <http://lattes.cnpq.br/6097935253625961>. <https://orcid.org/0000-0002-4687-4227>.

2 Doutor em Direito pela Universidade de Brasília – UnB. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Goiás – UFG. Professor Adjunto do Curso de Direito da UFG - Regional Goiás e do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da UFG – Regional Goiânia. Advogado. josedocarmoas@gmail.com. <http://lattes.cnpq.br/2363520289946658>. <https://orcid.org/0000-0002-6250-5288>.

Dentre tais avanços, estão o reconhecimento à organização social e direitos originários dos povos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam e à propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades de quilombos (BRASIL, 2020a). Além da proteção, enquanto patrimônio cultural brasileiro, das “manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” (BRASIL, 2020a). Dispositivos, cuja regulamentação resultou na adoção de marcos jurídicos fundamentais para a defesa desses grupos na arena política e jurídica³.

A efetividade⁴ (SIQUEIRA, 2016) de tais previsões demanda um esforço contínuo face as estruturas hegemônicas por setores econômicos que disputam no Estado a interpretação e a aplicação de direitos étnicos e culturais, sobretudo se implicam na redistribuição de terras a grupos alijados da violenta, excludente e racista história da concentração fundiária brasileira.

O marco temporal desponta, impondo prazos de validade a marcos jurídicos constitucionais, como estratégia para nulificar demarcações e titulações ou, ainda, impedir que sejam retomadas as terras e territórios usurpados às comunidades tradicionais antes do advento da Constituição de 1988 (CHAVES; MONTEIRO; SIQUEIRA, 2020).

O seu *status* de tese jurídica veio do debate, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no acórdão da Terra Indígena (TI) Raposa/Serra do Sol, em março de 2009. Cujo voto condutor, do Ministro Ayres Britto, supõe que a Constituição define “a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) — como insubstituível referencial para o reconhecimento, aos índios, dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam” (BRASIL, 2009, p. 235).

Na tentativa de negar efetividade aos dispositivos constitucionais, a decisão foi logo apropriada pelas representações anti-indígenas no Estado, inspirando e estimulando a inclusão do marco temporal em projetos de leis e normativas do Executivo, embora decisões do Plenário STF reafirmem que as diretrizes do julgamento da TI Raposa/Serra do Sol não vinculam a demarcação de outras terras indígenas (CHAVES; CORREIA, 2018).

Monteiro e Treccani (2019, p. 23) lembram que “já existia formalmente a previsão de um marco temporal da ocupação quilombola preceituada no Decreto n. 3.912/2001, expressamente revogado pelo Decreto n. 4.887/2003”. De fato, o questionamento do Partido da Frente Liberal (PFL), hoje Democratas (DEM), ao “decreto quilombola”,

3 A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, aprovada pelo Decreto Legislativo n. 143/2002; o Decreto n. 4.887/2003, que regulamenta o procedimento administrativo para a titulação dos territórios quilombolas (e revogou o Decreto n. 3.912/2001); e o Decreto n. 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

4 Conforme a tese do Direito como efetividade: “Antes da efetividade, é um *direito promessa*. Direito no texto ou além do texto, como *direito promessa*, não é por si a garantia de sua realização, é um instrumento, um caminho, um argumento *pró-direito como efetividade*.” (SIQUEIRA, 2016, p. 128).

que regulamenta o processo de titulação de seus territórios, pretendia não reconhecer ocupações não contínuas entre os anos de 1888 e 1988, inspirando nos juízos singulares pedidos em prol da mesma limitação temporal à sua propriedade definitiva (CHAVES; MONTEIRO; SIQUEIRA, 2020).

A Segunda Turma do STF, valendo-se da tese do marco temporal, anulou demarcações de terras indígenas já reconhecidas, sob as críticas de juristas, do movimento indígena e indigenista e da sociedade civil, quanto à sua absoluta inconstitucionalidade (CHAVES; MONTEIRO; SIQUEIRA, 2020). Embora ainda não haja decisão definitiva sobre o marco temporal da ocupação indígena⁵, o STF atestou a constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003 e julgou não aplicável o marco temporal a procedimentos de titulação dos territórios quilombolas, no acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3239/2004, movida pelo DEM (CHAVES; MONTEIRO; SIQUEIRA, 2020).

Na Bahia, já havia um marco temporal, imposto pela Lei Estadual n. 12.910/2013, que estabeleceu, no parágrafo 2º, do seu artigo 3º, o prazo até 31 de dezembro de 2018, para as comunidades de Fundos e Fechos de Pasto requererem a certificação da sua autoidentificação e, também, a “regularização fundiária” das suas áreas de posse comunal (BAHIA, 2013).

O presente estudo objetiva, através da bibliografia sobre o tema, apresentar os caracteres que distinguem as comunidades de Fundos e Fechos de Pasto, e resgatar em referenciais da história, sociologia e direito, o surgimento de sua identidade e territorialidade específicas. Além de elencar, a partir do estudo da legislação, processos judiciais e fontes da imprensa, as estratégias estatais para promover o cercamento de suas terras de uso comum.

Apontando, por fim, para a necessária alteração do art. 178 da Constituição baiana, a declaração de inconstitucionalidade do marco temporal da Lei Estadual n. 12.910/2013; e a revogação da Instrução Normativa (IN) n. 01/2020, de 7 de julho de 2020, que propicia a apropriação das terras e dos ventos das comunidades por empresas de geração de energia eólica.

1 ORIGEM, CARACTERES COMUNS E TRAÇOS DISTINTIVOS DAS COMUNIDADES DE FUNDOS E FECHOS DE PASTO

Caracterizar as comunidades de Fundos de Pasto, por suas próprias palavras, remete ao documento publicado, em abril de 2003, pela Articulação Estadual de Fundos e Fechos

⁵ A aplicação da tese do marco temporal às demarcações de terras indígenas será decidida no julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.017.365, cuja repercussão geral foi admitida pelo STF (Tema 1031). O Ministro Edson Fachin concedeu tutela provisória incidental nesta ação, para suspender os efeitos do Parecer n. 001/2017 da Advocacia Geral União (AGU), que impõe a aplicação da tese do marco temporal e das 19 condicionantes do julgamento da TI Raposa/Serra do Sol em todos os processos de demarcação de terras indígenas.

de Pasto, intitulado “O Fundo de Pasto que Queremos”⁶, que enumera características comuns a estas comunidades, definidas como

[...] um sistema de ocupação coletiva de terras por comunidades, em geral, com certo grau de parentesco. [Em que] as propriedades coletivas têm como atividade econômica principal o pastoreio extensivo e/ou semi-extensivo de animais de pequeno porte (caprinos e ovinos) e de bovinos sem raça definida (SRD) com direito de uso comum da pastagem nativa, a caatinga e, secundariamente é praticada nessas áreas uma agricultura de subsistência [...] (ARTICULAÇÃO ESTADUAL DE FUNDOS E FECHOS DE PASTO, 2003 apud FERRARO JR., 2008, p. 435).

O, assim chamado, “sistema fundo de pasto”, contudo, não se traduz em um padrão de homogeneidade, mas de diversidade de condições geográficas, ambientais e de produção, havendo caracteres distintivos entre os Fundos e os Fechos de Pastos (DIAMANTINO, 2007). Os Fechos se encontram nos Cerrados da região Oeste da Bahia, onde vivenciam “costumes urdidos em terras mais úmidas e com solos mais apropriados à lavoura, nas encostas das serras sertanejas [e] trazem a bovinocultura como a marca distintiva dos Fundos de Pasto, com a pecuária dividindo importância com a agricultura” (DIAMANTINO, 2007, p. 57).

Nessa multiplicidade de noções, assimiladas pelas próprias comunidades, está o retrato dos deslocamentos de significados que se produziram quando tiveram que se apropriar dessas categorias, no diálogo e enfrentamento com a institucionalidade, em defesa de sua territorialidade específica, através dos diversos ciclos econômicos que marcaram a história política brasileira (FERRARO JR., 2008).

Parece consenso, entretanto, que a sua “história matricial” se inscreve nas entrelinhas das transformações políticas, econômicas, jurídicas e sociais, entre a vigência do regime das sesmarias no Brasil e a generalização dos termos Fundos e Fechos de Pasto, já na década de 1980, até a sua positivação na Constituição baiana de 1989 (FERRARO JR., 2008).

Embora seja inegável a existência de grande diferença na aplicação do sistema de sesmarias, em seu traslado de Portugal para a colônia brasileira, “não é de todo correto atribuir ao sesmarialismo a causa principal do latifúndio brasileiro [mas] principalmente, às condicionantes históricas da colonização” (SILVA, 2008, p. 43), que futuramente levariam os Fundos e Fechos de Pasto a embates em defesa de seus territórios contra a grilagem das terras devolutas estaduais onde viriam a estabelecer seus modos próprios de vida.

De fato, na metrópole, o regime fora criado para solucionar uma crise de abastecimento, “obrigando ao cultivo sob pena de perda de domínio” (SILVA, 2008, p. 41). Já na colônia, se entregava as capitânicas ao fidalgo lusitano, de quem só se exigia capacidade

⁶ O documento foi transcrito como anexo na tese de doutorado de Luiz Antonio Ferraro Jr. (2008), intitulada “Entre a invenção da tradição e a imaginação da sociedade sustentável: estudo de caso de fundos de pasto na Bahia”, obra incluída entre as referências deste artigo.

econômica de investimentos, em contrapartida à concessão do acesso e domínio sobre grandes extensões de terras (TORRES, 2013) e todo o poder fiscal, militar, judiciário e político para administrá-las (FERRARO JR., 2008; SIQUEIRA, 2016).

A “capacidade econômica” significava recursos para escravizar indígenas e africanos traficados, ao passo que na colônia não havia limite para o tamanho das doações, pois a estrutura de propriedade do solo voltada à grande exploração era conveniente à rentável produção açucareira para a metrópole, traçando a tríade definidora do modelo de agricultura instalado no Brasil: latifundiária, monocultora e escravista (SILVA, 2008).

A concessão de sesmarias, enquanto um dos eixos da ocupação colonial brasileira, embora pensada para a ocupação de terras não cultivadas na metrópole, foi sendo adaptada à complexidade do tecido social ainda em formação no país (MOTTA, 2012). A devolutividade das terras, que, em sua acepção primordial, era relativa à terra que, não cultivada, era devolvida à Coroa, para ser dada novamente em sesmaria, gradualmente se tornará “uma referência a terras livres, coerente com a expansão em áreas ainda não ocupadas” (MOTTA, 2012, p. 134). Referência existente, ainda hoje, no pensamento estatal, quando se trata de apoiar a usurpação, por interesses econômicos diversos, das terras comunitárias, como se não ocupadas fossem.

Durante o regime de sesmarias, até 1822, a posse já aparecia como forma de apropriação territorial, de forma desordenada, espontânea, escapando às tentativas de controle pela metrópole (MOTTA, 2012). Desde o início da colonização, à margem do latifúndio, em lavouras de subsistência ou fornecendo alimentos ao senhorio de terras, a posse vinha sendo a forma de ocupação do pequeno lavrador, que não tinha como arcar com os investimentos para iniciar na lavoura açucareira, sendo “particularmente importante na região da pecuária, que se criara integrada à região produtora de açúcar no interior do Nordeste” (MOTTA, 2012, p. 67).

No Nordeste brasileiro, as concessões de sesmarias que se seguiam à ocupação espontânea para a prática da pecuária extensiva eram ainda maiores do que as concedidas para a agricultura (MOTTA, 2012), ignorando a existência de posseiros (FERRARO JR., 2008) e com o extermínio e escravidão de milhares de indígenas nos sertões da Bahia, acompanhando o avanço das sesmarias em direção ao interior do Estado (TORRES, 2013).

Entre o fim das concessões de sesmarias, pela Resolução Imperial n. 76, de 17 de junho de 1822, e a edição da Lei Imperial n. 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras), o período conhecido como de “livre apossamento” ou “regime de posses” fez da ocupação a única forma de acesso à terra no país. A Resolução remetia o equacionamento da caótica situação fundiária de então à convocação da Assembleia Geral Constituinte, abortada pelo retorno absolutista de D. Pedro I à cena, em 1823, mantendo o vazio legislativo da Constituição Imperial outorgada em 1824, quanto à forma de aquisição

de terras (SMITH, 1990).

Embora fosse livre, indistintamente, a ocupação, independente de cultivo, sob a forma de “propriedade” particular, como a população era na maior parte formada por pessoas negras escravizadas, foram os senhores e grandes proprietários que lograram aumentar ainda mais suas posses (TORRES, 2013), dando à formação do latifúndio sua forma mais acabada (SMITH, 1990). A população pobre foi mantida à margem de qualquer transformação na estrutura fundiária, ainda que se permitisse, em áreas distantes do interesse do latifúndio, “a acomodação de usos costumeiros associados à posse da terra” (FERRARO JR., 2008, p. 23).

Desde o início da colonização portuguesa, seguindo por três séculos, o grande eixo organizador da ocupação da região Nordeste do Brasil havia sido a agroindústria exportadora açucareira. Até a crise do século XVII, dada sua baixa produtividade e competitividade na concorrência internacional, o enfraquecimento das terras, a proibição do tráfico escravagista e a transferência da população escravizada para as regiões auríferas e cafeeiras, somada às rebeliões quilombolas, levando ao seu ocaso, já no final do século XIX (FERRARO JR., 2008).

O próprio surto açucareiro em São Paulo, estimulado pelos preços internacionais resultantes das crises europeias entre o último quartel do século XVIII e o início do século XIX, levou também à disseminação do consumo e o surgimento do café como substituto do açúcar enquanto principal produto de exportação (SMITH, 1990).

O centro econômico das exportações sai do Nordeste, com terras já apropriadas em intrincadas relações econômicas e de lealdade com moradores e lavradores, que asseguravam legitimidade às posses dos senhores de engenho, e muda para o Sudeste, onde “o dinamismo imposto primeiro pelo açúcar e depois pelo café se depara com terras abertas, sem refreamento de ordem jurídica ao apossamento de terras” (SMITH, 1990, p. 296).

Longe, porém, de explicitar uma submissão dos interesses do Império a uma classe dominante cafeeicultora, parece mais coerente pensar a edição da Lei de Terras, de 1850, como fruto das tensões entre Estado e classes dominantes, com interesses nem sempre convergentes, a exemplo do Nordeste açucareiro e o Sudeste cafeeicultor (SMITH, 1990). Bem como das pressões da Inglaterra pelo fim do tráfico escravagista e entrada de capitais ingleses nas terras abertas brasileiras, em regime de trabalho assalariado, sob uma nova perspectiva de “divisão internacional do trabalho destinada a fornecer matérias-primas e alimentos para sua trajetória industrializante” (SMITH, 1990, p. 311).

A apresentação à Câmara dos Deputados, em 10 de junho de 1843, do projeto n. 94 atravessa um período de agitação política e de transformações no Império, que se resolveria num quadro de acomodação e conciliação, até sua aprovação na Lei de Terras de 1850 (SMITH, 1990). Cujas publicação ocorre um dia antes da Lei n. 602, que reorganizou

a Guarda Nacional do Império, “para garantir o controle social como decorrência das medidas tomadas, que poderiam ensejar revoltas e descontentamento generalizado no país” (SMITH, 1990, p. 323).

Após sete anos em tramitação, a Lei de Terras é aprovada também apenas duas semanas depois da Lei n. 581, de 4 de setembro de 1850 (Lei Eusébio de Queiróz), que impunha medidas para a extinção do tráfico escravagista em território brasileiro (SMITH, 1990). De modo que, embora não se possa afirmar uma relação de causa e efeito entre tais medidas legislativas, a Lei de Terras é reconhecida, não apenas por legitimar as sesmarias existentes e todas as posses até então adquiridas, mas também por trazer o agravante da “oneriosidade das terras devolutas e a colonização de trabalhadores estrangeiros, impedindo duplamente o escravo já liberto e os que seriam livres mais tarde de adquirirem terra onde pudessem morar e trabalhar ou mesmo seu assalariamento” (TORRES, 2013, p. 35).

Ademais, ao promover a mercantilização e absolutização da propriedade da terra, indiscutivelmente, a Lei de Terras deu amparo legal à necessária transição da agricultura brasileira para o modo de produção capitalista e abriu caminho à transformação da forma de apropriação da força de trabalho pela via do colonato. O que, por efeito colateral ou premeditado, alijava previamente da estrutura fundiária racista e excludente em formação no Brasil, tanto o povo negro escravizado quanto posseiros e, na prática, o próprio colono, sem meios para a compra ou o registro de suas posses.

Algo que corresponde ao pensamento jurídico da época, pois a Constituição de 1824 consagrava um direito de propriedade pleno, permitindo aos escravocratas submeter pessoas negras como objeto de propriedade absoluta (BRASIL, 1824). O Código Criminal de 1830 reinseriu no ordenamento o açoite público, abolido por aquela Constituição, apenas para o réu escravizado, como alternativa à pena de morte ou de galés (sujeição a trabalhos públicos com os pés acorrentados) (BRASIL, 1830). Enfim, a historiografia registra o desprezo à Lei Euzébio de Queiróz e a vitória dos “ruralistas” da época que, invocando a Constituição de 1824, foram indenizados por libertar filhas e filhos das escravizadas, com base na Lei do Ventre Livre, e as cativas e cativos acima da idade de 65 anos, pela Lei dos Sexagenários (SANTOS, 2008).

O 13 de maio de 1888 encerrou uma ferrenha batalha de abolicionistas para que não fosse, mais uma vez, reconhecido o direito a indenização, como uma forma de desapropriação constitucional, ou seja, uma operação de compra e venda paga pelo Estado, para a formal libertação das vidas humanas, de negras e negros, consideradas propriedade privada pelos que pleiteavam alguma justiça desse pagamento (SANTOS, 2008).

Mas, mesmo após a abolição, o Código Penal da República tinha um capítulo inteiro à criminalização da mendicância (e embriaguez) e outro dedicado à vadiagem e à capoeira (BRASIL, 1890). De modo que toda a produção legislativa da época deve ser cotejada

com a supressão do projeto da Lei de Terras das ideias de José Bonifácio de Andrada e Silva no sentido de beneficiar com recursos da venda de terras e concessão de terras devolutas a “colonização de europeus, pobres, índios, mulatos e negros forros” (SMITH, 1990, p. 286). Segmentos que viriam agregar na composição étnico-racial das comunidades de Fundos e Fechos de Pasto.

Para além das limitações criadas à aquisição da propriedade, a Lei de Terras tem importância na formação dos Fundos e Fechos de Pasto, na medida em que define o conceito de terras devolutas por exclusão (artigo 3º), como aquelas que não estivessem na posse ou propriedade de particular ou não fossem destinadas a algum uso público. Também por incluir o registro e o instituto da discriminação de terras (artigo 10), como instrumentos para separar as áreas públicas das privadas e controlar o seu acesso (BRASIL, 1850).

A queda da agroindústria canavieira no Nordeste é outro fator que se relaciona com o surgimento das comunidades de Fundos e Fechos de Pasto, já que a pecuária extensiva havia gradativamente adentrado as caatingas e cerrados baianos, com o objetivo de fornecer a carne e outros derivados ao litoral. De um lado, a Casa da Ponte, da família dos Guedes de Brito, recebeu sesmarias na margem direita do Rio São Francisco, enquanto a Casa da Torre, dos Garcia D’Ávila, iniciou-se com a doação de uma imensa faixa de terras na margem esquerda do rio (FERRARO JR., 2008). Os domínios de ambas as famílias se estendiam desde o litoral baiano, atravessando toda a região semiárida e passando pelos cerrados da região Oeste da Bahia, até alcançar a área dos atuais estados do Piauí e do Maranhão (TORRES, 2013).

A decadência dos engenhos de açúcar trouxe o progressivo esvaziamento da economia do Sertão, que se somou ao vazio econômico causado pela ausência dos proprietários, em reforço ao isolamento daquelas regiões (FERRARO JR., 2008). As posses familiares de negros libertos, vaqueiros, brancos pobres e indígenas, excluídos pela Lei de Terras, sobre as terras públicas e os fundos das fazendas de gado, em parte abandonadas, após o fracionamento das sesmarias das Casas da Ponte e da Torre, fizeram surgir, em muitos casos, a forma de exploração comunal hoje conhecida como Fundos e Fechos de Pasto (FERRARO JR., 2008).

A formação dos Fechos de Pasto, mais especificamente, na região Oeste da Bahia, então conhecida como Sertão do Além São Francisco, à margem esquerda do rio, remonta à penetração portuguesa, ainda no século XVI, à caça de indígenas para serem escravizados nos canaviais do Recôncavo baiano, levando a expansão da pecuária à região (OLIVEIRA, 2014).

No Oeste baiano, as ocupações pelas famílias Dias D’Ávila e Guedes de Brito “à revelia da legislação da época, expandiram, sem limites, seus domínios fundiários [através] de guerras e tensões com povos indígenas, com missionários jesuítas, com outros sesmeiros

baianos e com ocupantes pernambucanos” (OLIVEIRA, 2014, p. 30).

A descoberta de ouro e sal aumentou o fluxo de mercadorias na lenta colonização do Oeste baiano que, com a crise da *plantation* açucareira e ascensão de outras atividades econômicas no século XIX, cresceu em população, pela fixação de “negros fugidos e libertos e homens livres pobres [...] a partir da posse direta da terra ou mediada por contratos de arrendamento e pelo desenvolvimento das mais diversas atividades” (OLIVEIRA, 2014, p. 33).

A Lei de Terras cessou o apossamento na região, para quem não tinha acesso à terra pela compra, consolidando a criação extensiva de gado, em grandes áreas de terra por cabeça, de forma rarefeita e descontínua, nas extensões fora dos núcleos de povoamento, criando uma relação própria de pertencimento com essas áreas de mata nativa dos Cerrados conhecidas como “gerais” ou “soltas” (OLIVEIRA, 2014), formando comunidades camponesas, que a partir do

[...] fim do ciclo do gado, com as bezerras, bezerros, vacas que tinham tirado na sorte⁷, foram formando seus próprios rebanhos e dos demais componentes do grupo comunitário [...] fazendo o enfrentamento aos coronéis desenvolvendo os seus rebanhos próprios⁸ (ASSOCIAÇÃO DOS PEQUENOS CRIADORES DO FECHO DE PASTO DE CLEMENTE, 2017, p. 20).

Com alguma autonomia em relação ao processo de inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho, os Fundos e Fechos de Pasto resistiram à margem dos esquemas da agroexportação em vigor na Primeira República, cujo “campesinato”, nem sempre proprietário da terra enquanto meio de produção, era mantido sob controle pelas diversas formas de exploração, como “agregados”, nos “barracões” ou pelo próprio colonato em si, através do coronelismo que passa a comandar o complexo latifúndio-minifúndio (OLIVEIRA, 1989).

2 OS FUNDOS E FECHOS DE PASTO ENTRE OS MODERNOS E NOVOS CERCAMENTOS

Temporalidades históricas diversas se encontram e desencontram, em processos sociais que recriam formas arcaicas de dominação e de reprodução ampliada do capital, definindo a “situação de fronteira como lugar social de alteridade, confronto e conflito” (MARTINS, 1997, p. 30). Tal situação remete às relações econômicas e concepções de

⁷ Gado a sorte é cuidar de um rebanho para alguém e, ao final de cada ano, dos bezerros e bezerras que nascessem, o cuidador ficaria com uma pequena parte (ASSOCIAÇÃO DOS PEQUENOS CRIADORES DO FECHO DE PASTO DE CLEMENTE, 2017, p. 20, nota de rodapé).

⁸ Ferraro Jr. (2008) relata a ocorrência também no semiárido desse sistema de “sorte”, além da “quarta”, em que os grandes sesmeiros pagavam o vaqueiro com o direito de apartar para si uma em cada quatro crias de caprinos.

mundo e de vida centradas na família e na comunidade rural, adaptadas e atualizadas pelos Fundos e Fechos de Pasto, desde tempos coloniais pré-capitalistas, que se descobrem hoje confrontadas por formas tecnologicamente mais avançadas de atividade econômica (MARTINS, 1997).

Essas famílias, sobreviventes nas dobras do capitalismo, que continuaram a viver a certa margem do sistema econômico, ainda não totalmente expropriadas dos seus meios de produção (FERRARO JR., 2008), convivem hoje com a realidade da expansão da fronteira agrícola no Brasil. Onde o capital depende, com muito maior intensidade do que ocorreu em outras sociedades capitalistas, da mediação da renda da terra para garantir sua reprodução ampliada, com lucros acima da taxa média de rentabilidade, nas regiões mais distantes dos grandes centros urbanos (MARTINS, 1997).

Para tanto, este avanço da fronteira “recria mecanismos de acumulação primitiva, confisca terras e territórios, justamente por esse meio atingindo violentamente as populações indígenas e, também, as populações camponesas” (MARTINS, 1997, p. 26). Violência que se exterioriza por meio da especulação e grilagem de terras, escravização e desterritorialização de povos e comunidades tradicionais e de trabalhadoras e trabalhadores rurais.

O camponês europeu da Idade Média cultivava as terras do senhor e com este dividia, com base no direito costumeiro, pastos comuns aproveitados coletivamente em regime de “compáscuo” (FERRARO JR., 2008). Já os Fundos e Fechos de Pasto, são formas de pastoreio comunitário extensivo em áreas sem cercamento, realizado livremente por todos os membros da comunidade pastoril, em terras cuja posse imemorial para as comunidades corresponde ao conceito de domínio, vinculação direta entre propriedade e trabalho comunitário, sem intermediações de terceiros (FERRARO JR., 2008).

Na Inglaterra, “os campos abertos estavam quase sem exceção fechados por volta de 1850” (THOMPSON, 1998, p. 102), e, na França, os editos de cercamentos do século XVIII e as leis da Revolução do século XIX, não deixaram aos antigos beneficiários de direitos comunais sobre o pastoreio “outros recursos senão o de abandonar os campos para a fábrica, ou para as diversas profissões urbanas” (BLOCH, 2001, p. 372).

Do contrário, foi justamente nesse período de ocaso dos direitos sobre o pastoreio comum na Europa que, com a histórica ocupação pela pecuária, entre os séculos XVII e XVIII, e mudanças legislativas do século XIX, floresceu nos sertões baianos o livre pastoreio comunal que hoje garante a sobrevivência física e cultural dos Fundos e Fechos de Pasto.

Tem-se, assim, uma correlação entre tempos históricos distintos, que nos desafia a “ampliar a nossa compreensão do que o capitalismo é um século depois das análises de Marx” (MARTINS, 1997, p. 79). De modo a poder se dizer que, apenas depois de dois séculos, os processos de acumulação primitiva, que permitiram a expropriação dos

terrenos comunais e garantiram a conquista da terra para a agricultura capitalista na Europa (MARX, 1985), passam a ameaçar as comunidades de Fundos e Fechos de Pasto.

A era dos cercamentos parlamentares (*Enclosure Acts* – Leis de Cercamentos de 1760 a 1820) significou o caminhar para uma “revolução agrícola” desenvolvimentista na Inglaterra, mas sob grande resistência popular contra os cercamentos e em prol da antiga economia baseada nos costumes, que podem ser vistos como “um lugar de conflito de classes, na interface da prática agrária com o poder político” (THOMPSON, 1998, p. 95).

A Constituição brasileira de 1891, ao transferir para os estados membros o domínio sobre as terras devolutas em seus territórios, facilitou a apropriação de terra e mão-de-obra por interesses privados, pela força política dos chamados coronéis, sobretudo na Primeira República (MOTTA, 2012; OLIVEIRA, 2014). Com os impactos sobre as formas tradicionais de livre pastoreio comunal se intensificando, mais rapidamente, neste final do século XIX, pelo advento do arame farpado (FERRARO JR., 2008).

Os Fundos e Fechos de Pasto resistiram às transformações econômicas e políticas que, desde os governos de Getúlio Vargas, deram início ao processo de industrialização na agricultura brasileira, com a gradual expulsão de diferentes categorias de campesinato do interior dos grandes domínios, desarticulando o complexo latifúndio-minifúndio (PALMEIRA, 1989). Processo de alteração da base técnica da agricultura, estimulado via crédito estatal, articulado às indústrias produtoras de insumos e processadoras de matérias-primas, tecnificando e mecanizando a produção, integrada aos modernos circuitos de comercialização, na formação do complexo agroindustrial (PALMEIRA, 1989).

As lutas por terra e direitos trabalhistas na década de 1950 e a crucial convergência conflituosa das ligas camponesas e sindicatos rurais contribuíram para a transformação da reforma agrária em questão política, entre conflitos e composições de interesses de setores sociais, que desembocaram no golpe militar de 1964 (PALMEIRA, 1989). Até então, ao largo dessas disputas, já na década de 1960, os Fundos e Fechos de Pastos passam a sofrer ameaça das oligarquias baianas aliadas a investidores da moderna agropecuária, em tentativas de cercamento parlamentar⁹ das suas áreas comuns (DIAMANTINO, 2007).

A proliferação de leis municipais conhecidas como leis dos “quatro fios” ou do “pé-alto” permitiu aos proprietários que não praticavam a caprinocultura extensiva cercar seus domínios com apenas três ou quatro fios de arame farpado. Se apropriavam, assim, ou abatiam os animais das comunidades, que eram criados à solta e sem cercas e que facilmente passavam pelos poucos fios que separavam os pastos dos grileiros das áreas comuns de solta, já turbadas pelo avanço dos coronéis através de títulos imprecisos ou

⁹ Leis municipais que se aproximam, ao menos em objetivo, das “leis sobre o fechamento das terras comunais” (Bills for inclosures of commons), na Inglaterra do século XVIII, que Marx denominou de um “golpe de Estado parlamentar para legalizar a transferência dos bens comunais aos latifundiários”, que, para além dos demais meios extralegais, a aplicavam, para presentear a si mesmos com essas terras comuns (MARX, 1985, p. 35-36).

fraudulentos (DIAMANTINO, 2007).

O uso da lei contra as tradições do pastoreio livre, forçou comunidades a cercar as criações, facilitando aos empresários alterar limites e aniquilar “pelo *desforço incontinenti* o pastoreio secular das comunidades na caatinga” (DIAMANTINO, 2007, p. 70, grifo do autor)¹⁰, seguindo o viés econômico e político do regime militar, adepto à especulação financeira e à exportação agroindustrial como fonte de divisas para o país (PALMEIRA, 1989). Fosse no Semiárido baiano, mediante a promoção da agricultura irrigada e a criação intensiva de bovinos, ou, na região Oeste, pela integração de novos espaços à lógica de produção do agronegócio através de créditos, subsídios e investimentos em infraestrutura (OLIVEIRA, 2014).

A publicação do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963, e do Estatuto da Terra, em 1964, criou categorias normativas que permitiram novas modalidades, antes impen-sáveis, de intervenção da sociedade sobre o Estado e seus programas de governo, inclusive sobre o Judiciário, imprimindo força de lei a conceitos como latifúndio, minifúndio e trabalhador rural (PALMEIRA, 1989). Contudo, mesmo permitindo a reordenação das relações e a formação de novas identidades no campo, a lei não determina a política, de modo que prevaleceu o modelo de desenvolvimento pela via da “modernização conservadora” (PALMEIRA, 1989).

Diante do risco à sobrevivência dos seus modos próprios de vida, as comunidades deram início ao processo de organização comunitária que ficou conhecido como a “Luta pelo Bode Solto” (DIAMANTINO, 2007). Sua resistência, embora insuficiente para barrar o processo de expropriação deflagrado pela expansão capitalista no campo baiano, fez da luta contra a grilagem o mote das décadas de 1970 e 1980, apoiada pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) e a Federação dos Trabalhadores da Agricultura (FETAG), e pelas primeiras iniciativas de uma advocacia popular na Bahia (OLIVEIRA, 2014).

Denúncias à imprensa e ao legislativo baiano tiveram grande importância para pautar o combate à grilagem no Estado, porém efeitos indesejados também surgiram nesta disputa. No que pode ser considerado mais um “golpe parlamentar” sobre os Fundos e Fechos de Pasto, a Lei Estadual n. 3.442, de 12 de dezembro de 1975, reconheceu o domínio privado das terras cuja transcrição no registro imobiliário comprovasse cadeia sucessória regular nos últimos quinze anos a partir da data de sua vigência (artigo 4º, a), legitimando as grilagens de terras ocorridas antes de 1960 em todo o Estado da Bahia (BAHIA, 1975).

Para investigar denúncias de grilagem em várias regiões do Estado, foi instaurada uma

¹⁰ A partir do relato de moradores de Fechos de Pasto, Oliveira (2014) demonstra que as leis de quatro fios também foram responsáveis, em parte, pelo abandono da criação de caprinos e ovinos nas comunidades do Oeste da Bahia, visto que cercas com menos que nove fios de arame (menos custosas) não conseguiam impedir que estes animais adentrassem nas áreas de roças das famílias que apenas criavam gado, causando prejuízos.

Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) pela Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA), no ano de 1977. A resposta dos grileiros e suas representações nos poderes locais foi o assassinato do jovem advogado do Sindicato de Trabalhadores Rurais (STR) de Santa Maria da Vitória, no Oeste baiano, Eugênio Lyra, em 22 de setembro de 1977, seis dias antes de depor na CPI da Grilagem (BRASIL, 2014). Em 25 de outubro daquele ano, o advogado Hélio Pombo Hilarião foi assassinado, no município de Senhor do Bonfim, região Centro-Norte, também por atuar na defesa judicial dos posseiros de áreas de Fundos e Fechos de Pasto (MST, 1986)¹¹.

O fim da longa fase de “crescimento” econômico do país e de modernização técnica da agricultura, sem nenhuma mudança na estrutura agrária, sob a égide do regime militar (DELGADO, 2012), traz também a emergência, na esfera pública, do “sistema fundo de pasto”, quando a expressão começa a se popularizar, com a intervenção do Governo do Estado da Bahia, através do Projeto Fundo de Pasto (TORRES, 2013).

Este convênio entre o Estado e o Banco Mundial pode ser entendido como resposta local à grave recessão, causada pela fuga de capitais externos, com a crise cambial advinda da moratória mexicana de 1982 e como parte dos “pacotes” e condições do ajustamento constrangido à crise do endividamento externo, em que a agricultura foi crucial para a geração de saldos de comércio exterior (DELGADO, 2012).

Mas o projeto teve fraco desempenho nas suas metas de regularização fundiária pela concessão de títulos individuais de áreas de moradias e cultivo e títulos coletivos das áreas de “solta” para associações de produtores dos Fundos e Fechos de Pasto, na forma autorizada pela Lei de Terras da Bahia (TORRES, 2013).

A Carta Magna de 1988 estabeleceu a constitucionalização definitiva da função social da propriedade (artigo 186) e a destinação das terras públicas e devolutas em compatibilidade com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (artigo 188), além de possibilitar o reconhecimento de direitos territoriais pela via da garantia do patrimônio cultural das comunidades tradicionais (artigos 215 e 216) (BRASIL, 2020a).

O jogo político, contudo, não será regido apenas pela nova ordem constitucional, mas pelo processo de ajustamento constrangido à ordem econômica globalizada, que condiciona os fluxos e refluxos da renda da terra ao setor externo a partir de então (DELGADO, 2005). Para o campesinato ou a agricultura familiar não integrada à sua cadeia, mas que opera fora de uma estratégia tipicamente capitalista, como as comunidades de Fundo e Fecho de Pasto, estes movimentos de fluxo e refluxo da renda da terra apenas aprofundam a distância econômica e social em relação ao agronegócio (DELGADO, 2005).

¹¹ Os assassinatos dos advogados motivaram a criação da Associação de Advogados/as de Trabalhadores/as Rurais no Estado da Bahia (AATR), em 21 de abril de 1982, para o enfrentamento do contexto de intensa violência no campo, com assassinatos de camponeses/as, advogados/as e religiosos/as, que lutavam pela efetividade dos direitos de posse e de propriedade de trabalhadores/as rurais sem-terra e comunidades tradicionais (AATR, 2017).

A política agrícola resultante desse processo já ameaçava de cercamento as áreas de criatórios comuns pelo avanço da fronteira agropecuária na Bahia, puxada pela estratégia de geração de elevados saldos comerciais externos, através dos projetos econômicos regionais de desenvolvimento. Fator que continua mobilizando as comunidades que, inspiradas nos avanços da Constituição Federal de 1988, apresentaram uma emenda popular à Assembleia Constituinte baiana de 1988/1989, para tentar garantir constitucionalmente sua permanência nos territórios tradicionais de Fundos e Fechos de Pasto (DIAMANTINO, 2007).

3 A CONSTITUINTE BAIANA: UM NOVO “GOLPE PARLAMENTAR” CONTRA OS FUNDOS E FECHOS DE PASTO

A Proposta de Emenda Popular dos Fundos e Fechos de Pasto continha três artigos. O primeiro obrigava o Estado a utilizar a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) para regularizar ocupações em terras públicas e áreas de uso comunitário e de fundo de pasto. O segundo submetia ao interesse da comunidade o dever do Estado de regularizar essas áreas e outorgar a CDRU à associação representante do grupo, com cláusula de inalienabilidade. O último definia que o título de domínio e a concessão de uso seriam conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, ou a mais de uma pessoa ou grupo organizados (DIAMANTINO, 2007).

A proposta foi desfigurada no texto final do capítulo sobre a Política Agrária, Agrícola e Reforma Agrária, da Constituição baiana de 1989. A coalizão conservadora denominada “centrão baiano”¹², mesmo constrangida pela grande visibilidade dos recentes episódios de violência no campo, vetou modificações profundas no regime constitucional das terras públicas estaduais (DIAMANTINO, 2007). Inúmeras emendas, substitutivos e a alteração pelo “centrão” do procedimento relativo ao quórum de aprovação na Assembleia, viabilizaram a votação de seus destaques, modificando substancialmente o Projeto de Constituição em favor dos seus interesses (DIAMANTINO, 2007).

Longe dos termos avançados da proposta popular, o laço dos antigos e perenes coronéis, representados e representantes de si, no Parlamento baiano, conseguiu embaraçar a compreensão do direito às terras tradicionais dos Fundos e Fechos de Pasto. O texto aprovado do artigo 178 da Constituição estabeleceu, por fim que, se “o Estado considerar conveniente, poderá utilizar-se do direito real de concessão de uso, dispondo sobre a destinação da gleba, o prazo de concessão e outras condições” (BAHIA, 1989), enquanto para as comunidades:

¹² Espécie de réplica do bloco fisiológico de partidos políticos (PFL, PL, PDS, PDC, PTB e parlamentares do PMDB) autodenominado “Centrão”, nascido na Assembleia Constituinte brasileira de 1987-1988 e que até hoje atua no Congresso Nacional.

Parágrafo único – No caso de uso e cultivo da terra sob forma comunitária, o Estado, se considerar conveniente, poderá conceder o direito real de concessão de uso, gravado de cláusula de inalienabilidade, à associação legitimamente constituída e integrada por todos seus reais ocupantes, especialmente nas áreas denominadas Fundos de Pasto ou Fechos e nas ilhas de propriedade do Estado, vedada a este a transferência de domínio (BAHIA, 1989).

Esta situação de discricionariedade – previsão de uma autorização facultativa, não obrigatória – condiciona a territorialidade específica dos Fundos e Fechos de Pasto à mera conveniência estatal. A Constituição da Bahia burla o princípio da isonomia, já que a Constituição Federal impõe à União o dever de demarcar e titular as terras indígenas e territórios quilombolas. Numa interpretação sistêmica do ordenamento jurídico, deveria ser também obrigação do Estado da Bahia proteger o patrimônio cultural material e imaterial das comunidades tradicionais presentes no Estado, como previsto nos artigos 215 e 216, da CF88.

O artigo 178 da Constituição baiana parece ainda pautado pelo assimilacionismo do regime anterior, rompido pela Constituição Federal em relação à política indigenista, ao estabelecer um prazo de concessão e a CDRU enquanto instrumento de regularização fundiária. De modo favorável às pressões políticas e econômicas sobre os modos de vida específicos das comunidades, como se transitórios fossem, como etapa para integra-las à sociedade envolvente.

A conveniência de governos de ocasião, a escolha do instrumento jurídico da CDRU e a vedação à transferência do domínio às comunidades sobre suas áreas comunais, implicam num falso reconhecimento da sua territorialidade. A forma precária, submetida a prazo e resolúvel unilateralmente pelo Estado, fere a indisponibilidade e imprescritibilidade que deveria acompanhar incondicionalmente o reconhecimento das áreas de uso comum dos Fundos e Fechos de Pasto, tornando letra morta a inalienabilidade prevista no dispositivo.

A Constituição baiana prevê, assim, apenas uma inalienabilidade provisória, dada a posição de fragilidade das comunidades perante o Estado e particulares, como compensação pela não adoção da reivindicada concessão do domínio apresentada na emenda popular. A concessão do uso é a única opção restante, diante da preocupação exclusivamente patrimonial do grupo hegemônico na Constituinte baiana, que reduziu a territorialidade tradicional das comunidades de Fundos e Fechos de Pasto a mero patrimônio estatal disponível.

Neste aspecto, o constituinte baiano exterioriza em sua exposição de motivos um preconceito regional arraigado historicamente à lógica de colonialismo interno, que impõe ao camponês nordestino um estereótipo de pobreza e ignorância. Na visão dos deputados, ele “concorre com os agricultores do sul do país em condições desvantajosas

[sendo] tentado a alienar o imóvel rural recebido” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA, 1989 apud DIAMANTINO, 2007, p. 123-124). Supõe-se que o camponês tradicional, fusão dos grupos étnico-raciais indígenas e negros, desterritorializados, depois de sequestrados, pilhados e escravizados, se caracterizam por:

[...] sua baixa produtividade; falta-lhe o apego à propriedade da terra do campônio europeu, pois sempre foi um nômade a errar pelos caminhos de uma terra que nunca foi sua; não tem condição cultural de organizar-se coletivamente em cooperativa de produção e comercialização; não sabe utilizar-se do crédito rural ao qual nunca teve acesso; é refratário a adoção de avanços na tecnologia agrícola e apegado a uma rotina que lhe foi ensinada pelos seus ancestrais (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA, 1989 apud DIAMANTINO, 2007, p. 123-124).

Revela-se uma motivação de cunho discriminador e racista ao texto do artigo 178 da Constituição baiana, ao reduzir a exigibilidade do direito ao território à atmosfera meramente concessiva das relações entre sesmeiros e vaqueiros, existente nos tempos “das fronteiras do gado solto e que traz consequências para a política pública que, sob o prisma do favor, da tutela ou da substituição resulta pontual e heterônoma, na forma de resposta estatal à resistência e aos conflitos vivenciados pelos comunitários” (DIAMANTINO, 2007, p. 111-112).

A criminalização da noção de pobreza é aliada histórica dos cercamentos, confirma Thompson (1998), lembrando que o termo “pobres” era usado pela *gentry* (nobreza latifundiária) inglesa para definir os *commoners* rurais empobrecidos, tentando deslegitimar sua defesa inflexível das terras comunais contra os cercamentos parlamentares dos séculos XVIII e XIX. O legislador constituinte baiano segue a mesma linha, afirmando que para o campônio nordestino a “venda da terra é uma oportunidade de receber uma quantia que nunca chegará a poupar com os seus rendimentos baixíssimos” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA, 1989 apud DIAMANTINO, 2007, p. 124).

Buscará, então, nova terra para ocupar ou irá inchar a periferia dos centros urbanos, onde, mesmo miserável [é melhor do que ficar] no campo isolado e na mesmice duma existência rotineira e desassitida [sic]. Na cidade existem diversões, hospitais, e seus filhos mais facilmente irão a escola; ele sabe que é melhor ser miserável na cidade do que no campo (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA, 1989 apud DIAMANTINO, 2007, p. 124).

Os economistas ingleses e franceses da época afirmavam, do mesmo modo, como um axioma, que o pasto coletivo mantinha a preguiça e o vício, e os parlamentares franceses, quando se tratava da partilha das terras comunais, acusavam os que delas dependiam de pobres de espírito e egoístas, indolentes e incapazes de ver o bem geral (BLOCH, 2001).

No contexto dos campos ingleses, era possível, ainda, reconhecer juridicamente as práticas costumeiras dos pobres e, ao mesmo tempo, criar obstáculos em seu prejuízo, ao

se introduzir as razões do “desenvolvimento”, dando à própria lei um caráter de “instrumento de expropriação de classe” (THOMPSON, 1998, p. 114).

A manipulação do discurso da modernidade como bem-estar do Estado, para subtrair direitos de classes mantidas em estado de subalternidade, aparece como justificativa para embasar a proposta original de emenda popular. Embora se reconheça a enorme importância para as comunidades de Fundos e Fechos de Pasto da conquista do texto do artigo 178 da Constituição baiana, nas subseqüentes disputas no espaço público. Mas os dissimulados estímulos aos cercamentos traçaram curvas sinuosas na burocracia estatal, mantendo as comunidades reféns de um mero direito-promessa (SIQUEIRA, 2016), cuja efetividade repousa distante e sujeita a novos golpes promovidos pela estatalidade.

4 A VEDAÇÃO DEFINITIVA DO DOMÍNIO E O MARCO TEMPORAL PARA OS FUNDOS E FECHOS DE PASTO

A Constituição baiana permite a ocupação de áreas de até quinhentos hectares por particulares sem autorização do Estado (artigo 174), mas veda a transferência do domínio e submete à discricionariedade do Estado o reconhecimento dos territórios tradicionais de Fundos e Fechos de Pasto (art. 178, parágrafo único) (BAHIA, 1989). De fato, “comporta uma miscelânea de dispositivos sem um eixo de coerência, que seria justamente, a exposição clara da real política agrícola e fundiária do estado” (SOUZA, 2015, p. 49).

Mesmo após a vedação constitucional à transferência do domínio aos Fundos e Fechos de Pasto, os órgãos fundiários do Estado continuaram com a política de concessão de títulos coletivos, inaugurada na década de 1980. Até que a Procuradoria Geral do Estado (PGE) concluiu, em relação ao previsto na Constituição baiana, em parecer no Procedimento Administrativo (PA) n. 79/2007, que:

[...] a concessão de direito real de uso será outorgada pelo Estado, quando entender conveniente, à associação legitimamente constituída e integrada pelos seus reais ocupantes. O que não pode - e isto é incontroverso, basta atentar para a norma expressa no texto da Constituição Baiana - é o Estado transferir a dominialidade destas áreas, seja pela Alienação Simples (área com até 500 hectares), Alienação Excepcional (área acima de 500 hectares) ou mediante doação (BAHIA, 2007, p. 4-5 apud SOUZA, 2015, p. 55, grifo da autora).

A medida reflete a retomada do modelo de ajustamento externo mediante o desenvolvimento do setor primário, alavancada pela nova crise cambial de 1999, após sua interrupção no período neoliberal dos anos 1990, que desmontou agências estatais gestoras do projeto de modernização conservadora através de políticas voltadas para culturas específicas (sulcro-alcooleiro, cacauicultor etc), reduziu substancialmente o crédito agrícola e a intervenção estatal na economia (DELGADO, 2012).

O Parecer, adotado no primeiro mandato petista de Jaques Wagner no governo da Bahia, impediu o órgão fundiário estadual de continuar a já lenta e burocrática política de transferência do domínio às comunidades. Sua edição coincide com o final do sucesso imediato da opção primário-exportadora herdada do final do governo Fernando Henrique Cardoso, que reestrutura o agronegócio entre 2003 e 2007, no segundo mandato do governo Lula, adotando como solução para o desequilíbrio externo a via primária superavitária (DELGADO, 2012).

A crise externa de 2008 trouxe o modelo neodesenvolvimentista em socorro ao grande capital monopolista, abraçando a continuidade da política neoliberal já em curso e promovendo um avanço ainda maior sobre territórios, modos de vida e direitos sociais de movimentos e comunidades que resistem ao extermínio que acompanha a expansão das fronteiras de acumulação do capitalismo dependente (CASTELO, 2013).

Neste contexto, o eixo de discussão das comunidades se volta para o conteúdo dos contratos de CDRU, agora a única forma de concessão das áreas de uso comum sobre terras devolutas. Passam-se anos sem consenso em relação a problemas como a longa duração do procedimento de concessão e a vigência dos contratos de CDRU, as cláusulas resolutivas impostas pela PGE e o limite das concessões em 500 hectares previsto na Lei de Terras da Bahia (artigo 15) (BAHIA, 1972; SOUZA, 2015), enquanto a política fundiária para áreas de livre pastoreio comum parece propositalmente atolar no “brejo” da burocracia.

No IV Seminário de Fundo e Fecho de Pasto, realizado no Município de Uauá, em outubro de 2011, destacou-se a necessidade de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) de Iniciativa Popular, para permitir a concessão do título de domínio pela alteração do teor do artigo 178, da Constituição baiana (SOUZA, 2015).

O Executivo baiano, então, antes que se pudesse recolher as assinaturas necessárias à propositura da PEC, se apropria da iniciativa popular com a proposição de projeto pelo Governador do Estado, que resulta na Lei n. 12.910/2013, sobre “a regularização fundiária de terras públicas estaduais, rurais e devolutas, ocupadas tradicionalmente por Comunidades Remanescentes de Quilombos e por Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos” (BAHIA, 2013).

Esta lei consolida um efeito em cascata de diversas inconstitucionalidades em relação à Constituição Federal, que podem ser apontadas desde o texto do próprio artigo 178, da Constituição baiana. Um grave retrocesso nas conquistas já alcançadas pelos povos e comunidades tradicionais e pelas próprias comunidades de Fundos e Fechos de Pasto.

A Lei baiana ignora a ratificação, pelo Estado brasileiro, da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) Sobre Povos Indígenas e Tribais, que obriga o Estado a promover a consulta prévia, livre e informada aos comunitários, quando da aplicação de quaisquer “medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los

diretamente” (artigo 6º) (BRASIL, 2019). O que incide diretamente sobre o direito à autodeterminação na escolha de suas “próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma” (artigo 7º) (BRASIL, 2019).

A inconveniência¹³ desta lei se verifica, ainda, na mera expedição de CDRU, a critério do estado, que fere “a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios” (artigo 13, 1); e retira a obrigação do Poder Público em “reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam” (artigo 14) (BRASIL, 2019).

A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, prevista no Decreto n. 6.040/2007, destaca, dentre seus objetivos, a “garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições” (ANEXO, artigo 2º, caput) (BRASIL, 2007). A territorialidade tradicional, nela prevista, se traduz em “espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária” (artigo 3º, II) (BRASIL, 2007).

Tanto a Constituição baiana quanto a Lei estadual violam a Constituição Federal, no que concerne à liberdade de associação (artigo 5º, XVII), quando preveem, para a assinatura da CDRU, que a associação comunitária deverá ser integrada por todos os seus reais ocupantes. O princípio constitucional da isonomia (artigo 5º, *caput*) é ferido pela inexigibilidade de reconhecer a posse ou domínio para os territórios aos Fundos e Fechos de Pasto, e pela forma do instrumento jurídico precário da CDRU, em função do dever de garantia de direitos culturais (artigos 215 e 216), e da territorialidade indígena e quilombola pela Carta Magna.

Ainda mais grave, é a flagrante inconstitucionalidade do marco temporal criado pela Lei n. 12.910/2013, impondo um prazo às comunidades, finalizado em 31 de dezembro de 2018, para requerer ao Estado a certidão do seu autorreconhecimento e a regularização fundiária dos seus territórios, como condição para a celebração dos contratos de CDRU.

São as razões que levaram as comunidades a provocar a Procuradoria-Geral da República (PGR) para propor a ADI n. 5783/2017, questionando a constitucionalidade do parágrafo 2º, do artigo 3º, da Lei Estadual n. 12.910/2013, por ofensa ao direito à diversidade cultural (artigos 215 e 216) e aos princípios da dignidade humana (artigo 1º,

13 O status supralegal dos tratados internacionais sobre direitos humanos permite o controle de convencionalidade das leis pelos juizes e tribunais brasileiros e dos cortes internacionais no julgamento de casos concretos (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012).

III) e do pluralismo político (artigo 1º, V), previstos na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2017).

5 A APROPRIAÇÃO PRIVADA DOS VENTOS NAS FRONTEIRAS DO GADO SOLTO

Recente estudo aponta a pressão sobre as comunidades de Fundos e Fechos de Pasto “em função da abertura de estradas, da chegada de investimentos com financiamento e crédito para a agricultura e a exploração mineral de exportação e/ou para a produção de energia hidrelétrica, solar e eólica” (SANTOS; PORTO-GONÇALVES, 2018, p. 28). Marcas de um contraditório processo que, em seu curso desenvolvimentista, ignora os impactos nos territórios onde se instalam, dividindo fisicamente comunidades, quando não famílias e suas roças-quintais e criatórios comuns (SANTOS; PORTO-GONÇALVES, 2018).

Este atual ciclo de acumulação gera insegurança e violência, tendo na grilagem de terras generalizada a face perversa das parcerias público-privadas que absorvem os maiores investimentos do Estado da Bahia: agronegócio no Matopiba¹⁴; transposição no Rio São Francisco; Ferrovia de Integração Leste-Oeste (FIOL); instalação do maior parque eólico da América do Sul; e elevação da Bahia à terceira maior potência em exploração mineral do país (SANTOS; PORTO-GONÇALVES, 2018).

Nota-se a disparidade entre a paralisação dos procedimentos de titulação das áreas dos Fundos e Fechos de Pasto e a rapidez dos processos administrativos que tramitam no Estado para a instalação de empresas mineradoras e do setor energético. Nas raras ocasiões em que se promove a ação discriminatória pelo órgão fundiário estatal, quando a PGE recebe a ação administrativa, não promove a ação judicial, ou propõe acordos com grileiros, abrindo mão de grandes extensões de terras do patrimônio público estatal (AATR, 2017).

Juízes, quando não complacentes com as propostas de acordo da PGE, vêm julgando improcedentes muitas das ações judiciais discriminatórias, contra as provas de grilagem colhidas administrativamente pelo próprio Estado (AATR, 2017). Ou as extinguindo sem o julgamento do mérito, invertendo o ônus do particular de provar o destaque do patrimônio público e alegando que o Estado deve provar a sua propriedade (CPT, 2019). Recentemente, uma operação da Polícia Federal efetuou prisões dentre a alta cúpula do Judiciário baiano, suspeita de envolvimento em esquema de venda de sentenças para grileiros (STJ, 2020).

¹⁴ O Plano de Desenvolvimento Agropecuário (PDA) do MATOPIBA, criado no Decreto n. 8.447, de 6 de maio de 2015, pela ex-Presidenta Dilma Rousseff, oferece apoio logístico e de infraestrutura estatal, através da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, à expansão do agronegócio numa área de 73 milhões de hectares de Cerrado nos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (CHAVES; CORREIA, 2018).

Dados do relatório do Grupo de Pesquisa Geografia dos Assentamentos na Área Rural (GeografAR) revelam a inadequação da Lei Estadual n. 12.910/2013. O estudo identifica um total de 625 registros de associações de Fundos e Fechos de Pasto na Coordenação de Desenvolvimento Agrário do Estado da Bahia (CDA), com 141 contratos de CDRU prontos para serem assinados, 129 pedidos ainda não cadastrados, e apenas 111 títulos de domínio entregues (GERMANI; OLIVEIRA, 2020).

Todos os títulos foram expedidos antes da emissão do parecer da PGE, no ano de 2007, e existem 524 comunidades, cujas associações não deram entrada em pedidos de certidão de autoidentificação ou em registros para regularização fundiária na CDA, depois de findo o marco temporal arbitrariamente estabelecido na lei baiana (GERMANI; OLIVEIRA, 2020).

O risco a essas comunidades justifica o pedido cautelar da PGR, pela suspensão da eficácia do prazo da Lei n. 12.910/2013, negado pela Ministra Rosa Weber, Relatora da ADI n. 5783/2017, no STF, em setembro de 2017 (BRASIL, 2017). A Relatora alega que o caso não ofereceria “risco de existência às comunidades de fundo e fecho de pasto, uma vez que, se julgada procedente a ação, os efeitos da decretação de invalidade do ato normativo opera, como regra, de forma retroativa” (BRASIL, 2017, p. 2)¹⁵. Mas a retroatividade de uma futura decisão não satisfaz a cautela requerida, pois o governo da Bahia vem demonstrando sua real intenção política ao vedar o direito à autoidentificação e titulação dos Fundos e Fechos e Pasto.

Em 1º de julho de 2020, em meio à pandemia do Covid-19, enquanto o mundo luta para respirar, as secretarias de Desenvolvimento Econômico (SDE) e de Desenvolvimento Rural (SDR), a CDA e a PGE, publicam a Instrução Normativa Conjunta (IN) n. 01/2020, investindo na privatização do próprio ar que corre nos campos de gado solto dos Fundos e Fechos de Pasto. O objetivo da IN é garantir “segurança jurídica” para a expansão da geração de energia eólica sobre terras públicas baianas ocupadas por centenas de povos e comunidades tradicionais (ARTICULAÇÃO ESTADUAL DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS DE FUNDO E FECHO DE PASTO, 2020).

A IN segue o padrão neodesenvolvimentista de flexibilização da legislação ambiental pelos governos petistas na Bahia que, por meio da Lei estadual n. 12.377/2011 e dos decretos n. 15.682/2014 e 16.963/2016, alteraram a política ambiental baiana, dispensando de licença as atividades agrossilvopastoris e criando licenciamento ambiental por meio de autodeclaração do empreendedor (BAHIA, 2016; BRASIL, 2013). Exatamente nos moldes do que prevê o substitutivo aprovado pelo plenário da Câmara ao Projeto de Lei (PL) n. 3.729/2004, em 13 de maio de 2021, denominado Lei Geral do Licenciamento

¹⁵ As citações dos documentos da ADI 5783 utilizam a numeração das páginas de cada peça processual em formato pdf, haja vista que o processo disponível no sítio eletrônico do STF não se encontra numerado.

Ambiental, que cita o pioneirismo da Bahia no desmonte da legislação ambiental no parecer pela sua aprovação (BRASIL, 2021).

A PGR ingressou, no ano de 2013, com a ADI n. 5014, questionando, dentre outros, o dispositivo que trata de licença ambiental por adesão e compromisso (BRASIL, 2013). Enquanto o Ministério Público Estadual e o Federal, ingressaram na Justiça Federal baiana, que condenou o órgão ambiental do Estado da Bahia a voltar a promover o licenciamento ambiental das atividades agrossilvipastoris, de acordo com a legislação federal em vigor (BAHIA, 2016).

Numa conduta que nada deve em termos de retrocessos legislativos aos governos que se sucederam ao golpe parlamentar que depôs a ex-presidenta Dilma Roussef (PT), nem foi preciso a crise sanitária mundial, para operar-se uma inconstitucional flexibilização das normas ambientais na Bahia, tal como aparece na proposta do ex-Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, na reunião da Presidência da República, que se tornou objeto de investigação no STF:

Nós temos a possibilidade nesse momento que a atenção da imprensa tá voltada [...] quase que exclusivamente pro COVID, [...] oportunidade que nós temos, que a imprensa [...]. tá nos dando um pouco de alívio nos outros temas, é passar as reformas infralegais de desregulamentação, simplificação, todas as reformas que o mundo inteiro nessas viagens [...] cobrou de todo mundo, da... da segurança jurídica, da previsibilidade, da simplificação, [...] porque tudo que agente [sic] faz é pau no judiciário, no dia seguinte (BRASIL, 2020b).

Desta feita, é o governo baiano que aproveita a “possibilidade” e a “oportunidade” aberta pela crise sanitária do Covid-19, para também flexibilizar a lei ambiental, além de violar direitos territoriais das comunidades tradicionais de Fundos e Fechos de Pasto. Uma postura que assemelha ao discurso do ministro exonerado¹⁶, na malfadada reunião.

Então pra isso precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de COVID e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas. Agora é hora de unir esforços pra dar de baciada a simplificação regulam... é de regulatório que nós precisamos (sic), em todos os aspectos (BRASIL, 2020b).

O atual Governador e o Procurador Geral do Estado da Bahia admitem, em sua resposta à ADI n. 5783/2017, que existe um “contexto de notória conflituosidade” no campo baiano (BRASIL, 2017, p. 2). Mas assumem e defendem que não há inconstitucionalidade no “marco temporal para o pedido de certificação de reconhecimento e de

¹⁶ Ricardo Salles é investigado no Inquérito (INQ) 4871, remetido pela Ministra Cármen Lúcia do STF ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), com a sua exoneração do Ministério do Meio Ambiente, pela suposta prática de acusado da suposta prática dos delitos de advocacia administrativa, obstar ou dificultar a fiscalização ambiental e impedir ou embaraçar a investigação de infração penal que envolva organização criminosa, no âmbito de operação da PF que apreendeu cerca 200 mil metros cúbicos de madeira extraída ilegalmente da Amazônia (STF, 2021).

regularização fundiária mediante a celebração do contrato de concessão de direito real de uso” (BRASIL, 2017, p. 3).

Dado esse primeiro passo para a abertura dos territórios tradicionais aos interesses econômicos privilegiados pelo Estado, seus representantes afirmam que o fim do prazo legal para as comunidades “não importará a sua descaracterização cultural, mas apenas ensejará, por sua inércia, a situação de se sujeitar às regras do direito comum especificamente quanto à proteção possessória das terras ocupadas” (BRASIL, 2017, p. 3).

Após essa tentativa de excluir os Fundos e Fechos de Pasto do marco legal protetivo à tradicionalidade dos seus modos de vida, mais uma vez, sem nenhum processo de consulta, o Estado adota um procedimento de “modelagem especial”, para a instalação de parques e complexos eólicos nos chamados “corredores de vento”, em regiões de elevado potencial para a exploração de energia eólica sobre as terras devolutas estaduais (BAHIA, 2020).

A IN reitera a preferência constitucional às comunidades na regularização fundiária em terras devolutas (BAHIA, 2020), mas obviamente estarão excluídas as que não atenderam ao marco temporal. Serão as empresas que indicarão o local onde queiram se instalar e assinarão um “protocolo de intenções”, comprovando a existência de “Estações Anemométricas” (torres de testes) instaladas no lugar de interesse há pelo menos dezoito meses, o que autoriza à CDA instaurar procedimento discriminatório ou arrecadação sumária da área (BAHIA, 2020).

É também a própria empresa eólica interessada quem realizará, ou contratará outra empresa, para fazer um “Diagnóstico fundiário territorial” na área, mapeando e medindo posses, inclusive nos territórios tradicionais, na forma de um manual de procedimentos, editado também sem a participação comunitária (BAHIA, 2020).

Depois de discriminadas, as áreas devolutas serão matriculadas em nome do Estado da Bahia, seguindo-se a celebração de “Termo de Compromisso” com as empresas, cedendo o uso e prevendo uma disponibilidade temporária das terras arrecadadas, que habilita as empresas interessadas a participar em leilões federais de geração de energia elétrica ou comercializa-la em “Ambiente de Contratação Livre” (ACL) (BAHIA, 2020).

Todas estas etapas, que preveem inclusive instalação de torres nas áreas pleiteadas por estas empresas, são previstas sem qualquer participação das comunidades. Apenas na ocasião da assinatura do referido termo de compromisso é que se requer a anuência dos ocupantes, já identificados em procedimento discriminatório ou de arrecadação sumária instaurado com informações colhidas pelas empresas, cujas posses serão regularizadas, uma vez cumpridos os requisitos legais (BAHIA, 2020).

Porém, mesmo quando os ocupantes não tenham anuído ao “Termo de Compromisso”, o Estado poderá reservar as terras alegando o “fim público” previsto na Lei de Terras da Bahia (BAHIA, 1972, 2020). Enquanto o órgão fundiário poderá, de ofício e

a qualquer tempo, realizar procedimentos discriminatórios e arrecadações sumárias de terras devolutas para os objetivos da IN (BAHIA, 2020).

O que sempre foi um pleito não atendido das comunidades em relação à regularização fundiária das terras públicas ocupadas tradicionalmente, ora se reverte em realidade em prol da expansão do capital no campo baiano. Ignorando que o artigo 174, da Constituição baiana dá preferência ao ocupante na aquisição das terras devolutas, ao passo que o artigo 187 estabeleceu o dever do Estado de identificar e discriminar as terras públicas estaduais (BAHIA, 1989).

Passados mais de trinta anos da promulgação da Constituição baiana, o Estado continua descumprindo o prazo do artigo 38, do ADCT, que prevê três anos contados da sua promulgação para que se promova a discriminação das terras devolutas rurais estaduais (BAHIA, 1989). Tanto pior, transfere a sua parcela da responsabilidade com o cumprimento da política fundiária constitucional, através do prazo previsto na Lei n. 12.910/2013, para as próprias comunidades de Fundos e Fechos de Pasto.

Afinal, são as comunidades que serão punidas com o confisco de suas terras e dos ventos que nelas correm para uso do capital. Sobretudo, se ainda não desenvolveram a consciência da sua identidade tradicional, ou, por qualquer outra razão, se viram impedidas de cumprir com o arbitrário marco temporal imposto na lei baiana.

O patrimônio público destinado à preservação dos modos de vida das comunidades, por dupla afetação constitucional, será destinado a interesses privados, mediante contratos de CDRU ou arrendamentos a preços ínfimos, mesmo à revelia, ou contra a vontade comunitária, com a segurança jurídica e agilidade que deveria, em verdade, dar efetividade ao cumprimento da política fundiária prevista para os Fundos e Fechos de Pasto (ARTICULAÇÃO ESTADUAL DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS DE FUNDO E FECHO DE PASTO, 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A real razão dos conflitos nas comunidades de Fundos e Fechos de Pasto é a fiel representação pelo Estado da Bahia dos interesses do setor privado, compactuando com a grilagem de terras públicas, desviadas da sua prioritária destinação para a reforma agrária, preservação ambiental e demarcação e titulação de territórios tradicionais. A criação, por legislação ordinária, de um prazo não existente na Constituição baiana (após descumpridos os prazos para regularização fundiária nela previstos) viola também o disposto na Constituição Federal quanto ao direito à preservação do patrimônio cultural de toda a nação.

O tempo parece correr contra os Fundos e Fechos de Pasto, embora paralisado em relação ao reconhecimento das suas terras comuns tradicionais. As comunidades que não

solicitaram a certificação da sua identidade ou a consequente regularização fundiária ao Estado no marco temporal inconstitucional da Lei baiana estão à mercê das regras jurídicas a que se sujeita toda e qualquer propriedade individual.

Enquanto isso, seguem abertas invisíveis porteiras para o capital adentrar as terras sem cercas dos Fundos e Fechos de Pasto, permitindo o cercamento até mesmo dos ventos que sopram nas centenárias fronteiras do gado solto, no confronto desigual em que o privado se apodera do público e submete a cada instância de poder estatal.

Até que seja declarada a inconstitucionalidade do marco temporal da Lei Estadual n. 12.910/2013, seja determinada a imediata revogação da IN n. 01/2020, e, por fim – ou como um novo começo –, se altere o artigo 178, da Constituição da Bahia, não haverá garantia aos Fundos e Fechos de Pasto do efetivo domínio decorrente das suas imemoriais posses – com *animus domini* – sobre suas terras e pastos comunais.

REFERÊNCIAS

ARTICULAÇÃO ESTADUAL DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS DE FUNDO E FECHO DE PASTO. **Análise da Instrução Normativa n. 01/2020**. Salvador: AATR, 2020. Disponível em: <https://www.aatr.org.br/post/bahia-organiza%C3%A7%C3%B5es-publicam-an%C3%A1lise-da-in-01-2020-dos-corredores-de-vento-1>. Acesso em: 22 abr. 2021.

AATR - ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS DE TRABALHADORES RURAIS (Org.). **No rastro da grilagem**. Formas Jurídicas da Grilagem Contemporânea: Casos típicos de falsificação na Bahia. Salvador: AATR, 2017.

ASSOCIAÇÃO DOS PEQUENOS CRIADORES DO FECHO DE PASTO DE CLEMENTE. **Comunidades Tradicionais de Fechos de Pastos e seu modo próprio de convivência e manejo da sociobiodiversidade do cerrado**: história, direitos e desafios. Correntina: ISPN, 2017.

BAHIA. Justiça Federal. Seção Judiciária da Bahia. **Ação Civil Pública Cível**. 0025632-95.2016.4.01.3300. Autor: Ministério Público Federal e outros. Réu: Estado da Bahia e outros. Juiz: Ávio Mozar José Ferraz de Novaes. 9 ago 2016.

BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia de 5 de outubro de 1989**. Salvador: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 1989. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/constituicao-do-estado-da-bahia-de-05-de-outubro-de-1989>. Acesso em: 22 abr.2021.

BAHIA. **Lei n. 12.910, de 11 de outubro de 2013**. Dispõe sobre a regularização fundiária de terras públicas estaduais, rurais e devolutas, ocupadas tradicionalmente por Comunidades Remanescentes de Quilombos e por Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos e dá outras providências. Salvador: DOE de 12 e 13 de outubro de 2013.

BAHIA. **Lei n. 3.038, de 10 de outubro de 1972**. Dispõe sobre terras públicas e dá outras providências. Governo do Estado da Bahia, 1972. Disponível em: <http://www>.

legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-3038-de-10-de-outubro-de-1972. Acesso em: 22 abr. 2021.

BAHIA. **Lei n. 3.442, de 12 de dezembro de 1975**. Altera dispositivos da Lei n. 3.038, de 10 de outubro de 1972 e dá outras providências. Governo do Estado da Bahia, 1975. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-3442-de-12-de-dezembro-de-1975>. Acesso em: 22 abr. 2021.

BAHIA. **Instrução Normativa Conjunta SDE/SDR/CDA/PGE 01/2020**. Dispõe sobre os procedimentos de regularização fundiária em terras devolutas estaduais com potencial de geração de energia eólica. Salvador, DOE de 1/7/2020.

BLOCH, Marc. **A terra e os seus homens: a agricultura e vida rural nos séculos XVII e XVIII**. Bauru: EDUSC, 2001.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Império do Brasil, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

BRASIL. **Decreto n. 847, de 11 de outubro de 1890**. Promulga o Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-847-11-outubro-1890-503086-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 10.088, de 5 de novembro de 2019**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10088.htm#:~:text=Consolida%20atos%20normativos%20editados%20pelo,pela%20Rep%C3%ABlica%20Federativa%20do%20Brasil. Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. **Lei de 16 de dezembro de 1830**. Manda executar o Código Criminal. Rio de Janeiro: Império do Brasil, 1830. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/colecao-anual-de-leis/copy_of_colecao2.html. Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro: Império do Brasil, 1850. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. **Parecer proferido em plenário ao PL n. 3729/2004**. Brasília/DF: Câmara dos Deputados, [2021]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node05q1iti0tjwvpjwy9aueg065m9719378.node0?-codteor=2010278&filename=Tramitacao-PL+3729/2004. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório Final**: violações de direitos no campo 1946 a 1988. Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Comissão Camponesa da Verdade SAUER, Sérgio et al (Orgs). Brasília: Decanato de Extensão – Universidade de Brasília, 2014. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/Relat%C3%B3rio%20Final%20Comiss%C3%A3o%20Camponesa%20da%20Verdade%20-%202009dez2014.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Petição 3388 RR – Roraima**. Petição. Requerente: Augusto Affonso Botelho Neto. Requerido: União. Relator: Min. Carlos Ayres Britto, 19 de março de 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133>. Acesso em: 22 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5014/DF - Distrito Federal**. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Governador do Estado da Bahia e Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. Relatora: Min. Dias Toffoli, 13 de setembro de 2013. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4436337>. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5783/DF - Distrito Federal**. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Governador do Estado da Bahia e Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. Relatora: Min. Rosa Weber, 21 de setembro de 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5266042>. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito 4831**. Autor: Ministério Público Federal. Investigado: Jair Messias Bolsonaro (Presidente da República). Relatora: Min. Celso de Mello. Laudo n.º 1242/2020 - INC/DITEC/PF, 21 de maio de 2020b. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2020/05/transcricao-video-reuniao22abr.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2021.

CASTELO, Rodrigo. O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro. In: **Em Pauta**. Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 1º Semestre de 2013, n. 31, v. 11, p. 119-138. Rio de Janeiro: UFRJ/ Faculdade de Serviço Social, 2013.

CHAVES, C. E. L.; CORREIA, M. **Nota técnica**: Fundamentos para rejeição da PEC 215/00 – Impactos sobre os povos tradicionais e o bioma cerrado. Rio de Janeiro: Actio-nAid, 2018. Disponível em: <https://www.aatr.org.br/publicacoes-proprias>. Acesso em: 22 abr. 2021.

CHAVES, C. E. L.; MONTEIRO, A. N. G.; SIQUEIRA, J. C. A. A inaplicabilidade do marco temporal quilombola e as retomadas de terras sob a perspectiva do Direito como efetividade. In: **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**. V. 6, n. 1, p. 57-77, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdaa>. Acesso em: 22 abr. 2021.

CPT - Comissão Pastoral da Terra. **Pistoleiros da Fazenda Estrondo abrem fogo contra Geraizeiros em Formosa do Rio Preto (BA)**. Comissão Pastoral da Terra. Goiânia, 4 fev. 2019. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/conflitos-no-campo/4616-pistoleiros-da-fazenda-estrondo-abrem-fogo-contra-geraizeiros-em-formosa-do-rio-preto-ba>. Acesso em: 25 abr 2021.

DELGADO, Guilherme Costa. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana (org). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do Capital Financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DIAMANTINO, Pedro Teixeira. **Desde o raiar da aurora o sertão tonteia: caminhos e descaminhos da trajetória sócio-jurídica das comunidades de fundos de pasto pelo reconhecimento de seus direitos territoriais**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2007. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/5145>. Acesso em: 23 abr. 2021.

FERRARO JR., L. A. **Entre a invenção da tradição e a imaginação da sociedade sustentável: estudo de caso de fundos de pasto na Bahia**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Centro De Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2008. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/4081>. Acesso em: 23 abr. 2021.

GERMANI, Guiomar; OLIVEIRA, Gilca G. de. (Coord.). **Mapeamento das Comunidades de Fundo e Fechos de Pasto no Estado da Bahia: relatório técnico**. Salvador: UFBA/GeografAR/Sepromi, 2020. Disponível em: <https://geografar.ufba.br/germani-guiomar-oliveira-gilca-g-de-coordenacao-mapeamento-das-comunidades-de-fundo-e-fechos-de>. Acesso em: 25 abr. 2021.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano**. São Paulo: Editora Hucitec, 1997.

MARX, Karl. **A origem do capital: a acumulação primitiva**. 5. ed. São Paulo: Global Editora, 1985.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. **Direito à terra no Brasil: a gestação do conflito 1795-1854**. São Paulo: Alameda, 2012.

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. **Assassinatos no campo: Crime e impunidade 1964 – 1985**. MST, 1986. Disponível em: <http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=bibliotlt&pagfis=2032>. Acesso em: 24 abr. 2021.

OLIVEIRA, Francisco de. **A Economia da Dependência Imperfeita**. 5º Ed. Rio de Janeiro: Editora Graal. 1989.

OLIVEIRA, M. S. **Na trincheira dos direitos: A luta das comunidades de Fecho e Fundo de Pasto de Salobro e Jacurutu pela defesa de seus modos de vida frente à grilagem de terras**

devolutas no oeste da Bahia. Dissertação (Mestrado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, 2014. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=1622169. Acesso em: 24 abr. 2021.

PALMEIRA, M. Modernização, Estado e questão agrária. In: **Estudos Avançados**. V. 3, n. 7, p. 87-108, 1989. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8532>. Acesso em: 25 abr. 2021.

SANTOS, A. C.; PORTO-GONÇALVES, C. W. **Estudo sobre a aplicação do conceito de fundo e fecho de pasto e das estratégias econômico-produtivas acompanhantes**: Estado da Bahia – Brasil. Salvador: Misereor, 2018.

SANTOS, J. P. F. **Reforma Agrária e Preço Justo**: A indenização na desapropriação para fins de reforma agrária e a possibilidade de ruptura do individualismo proprietário. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2008. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/1245>. Acesso em: 23 abr. 2021.

SILVA, Lígia Osório. **Terras Devolutas e Latifúndio**. 2ª ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.

SIQUEIRA, José do Carmo Alves. **Direito como efetividade e luta pela terra no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2016.

SMITH, Roberto. **Propriedade da terra e transição**: Estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990.

SOUZA, Maria José Andrade de. **Terra rodeada de leis e as disputas no campo**: processos judiciais e conflitos agrários envolvendo as comunidades de fundos de pasto de Jabuticaba e Areia Grande - BA. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais). Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ, 2015. Disponível em: https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/2015_maria_jose_andrade_souza.pdf. Acesso em: 24 abr. 2021.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO Daniel. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Ministra Cármen Lúcia envia inquérito sobre Ricardo Salles ao TRF-1**, 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/ver-NoticiaDetalhe.asp?idConteudo=468641&ori=1>. Acesso em: 8 jul. 2021.

STJ – Superior Tribunal de Justiça. **Operação Faroeste**: ministro determina prisão temporária de mais duas desembargadoras do TJBA, 2020. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalt/Paginas/Comunicacao/Noticias/14122020-Operacao-Faroeste-ministro-determina-prisao-temporaria-de-mais-duas-desembargadoras-do-TJBA.aspx>. Acesso em: 24 abr. 2021.

THOMPSON, E. P. **Costumes em comum**: estudos sobre a cultura popular tradicional. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

TORRES, Paulo Rosa. **Terra e territorialidade das áreas de fundos de pasto no semiárido baiano**. Feira de Santana: UEFS Editora, 2013.

Capítulo III

DEMOCRACIAS E DIREITOS

A EDUCAÇÃO PARA OS DIREITOS HUMANOS, A EDUCAÇÃO AMBIENTAL E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA AMBIENTAL

Lucas Lelis Lopes¹

INTRODUÇÃO

Existe uma relação direta entre a educação e os direitos ambientais procedimentais, assim compreendidos como o acesso à informação, participação do público em processos decisórios e acesso à justiça. Dentro dessa premissa, é possível vislumbrar o entrelaçamento entre a educação para os direitos humanos, a educação ambiental e o aprimoramento da democracia ambiental, sob a ótica do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e Caribe, conhecido como Acordo de Escazú.

Tanto os propósitos perseguidos pela educação para os direitos humanos quanto aqueles aspirados pela educação ambiental relacionam-se com a perspectiva de democracia ambiental ansiada por Escazú, sobretudo dentro do contexto brasileiro.

À vista disso, este trabalho busca, utilizando-se do método dialógico e de pesquisa bibliográfica, demonstrar possibilidade de fortalecimento da democracia sob a ótica ambiental em razão da implementação de instrumentos de educação.

Para tanto, o artigo está dividido em três partes. Primeiramente, busca-se apresentar o contexto da crise ecológica ora vivenciada e a importância do direito, da democracia e da educação como elementos basilares para a sua compreensão e para o seu enfrentamento, haja vista tratar-se de uma crise que alberga aspectos sociais, econômicos e ambientais. Na segunda parte do ensaio, serão apresentados os ideais objetivados pelo Acordo de Escazú e, na terceira, serão expostas as premissas que orientam e identificam a educação para os direitos humanos e a educação ambiental.

Assim, poderá ser percebido que há uma relação positiva de retroalimentação entre educação e democracia, constatando-se que a inculcação de valores afetos à noção de liberdade, igualdade, solidariedade, justiça, tolerância e paz é apta à promoção de uma transformação cultural no que se refere ao tratamento dispensado à natureza, por meio da formação de uma consciência voltada à solidariedade ecológica.

À luz dessa orientação, vislumbra-se a possibilidade da realização de rupturas, por meio da educação e dentro das balizas postas democraticamente, como forma de se aperfeiçoar a própria democracia, sobretudo no trato com as questões ambientais.

É sob essa perspectiva que se viabiliza a vivência e disseminação de valores aptos a orientar um acesso crítico à informação ambiental e, por conseguinte, a determinar a adoção de decisões ambientais de qualidade em processos de tomada de decisão que

¹ Mestrando do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso. Endereço eletrônico: lucas_lelis_lopes@hotmail.com.

efetivamente levem em consideração os resultados extraídos da participação do público.

Nesse contexto, é perceptível o impacto positivo da implementação da educação para os direitos humanos e da educação ambiental para a apreensão de informação ambiental e, por consequência, na participação do público em processos decisórios em matéria de meio ambiente. Esse aspecto pode ser revelado pelo maior engajamento nas questões ambientais sensíveis e, sobretudo, elevando-se o nível da qualidade das decisões adotadas, com lastro na manifestação do público impactado pela providência a ser adotada pela autoridade pública responsável pela decisão de caráter ambiental.

1 CRISE ECOLÓGICA, DIREITO, DEMOCRACIA E EDUCAÇÃO

A educação em direitos humanos e educação ambiental guardam relevante afinidade com a democracia, sendo indispensáveis à efetiva vivência de valores republicanos e democráticos.

Esse contexto revela a estreita relação dessas concepções da educação no que se refere ao acesso à informação e à participação do público no processo de tomada de decisão como verdadeira forma de exercício da cidadania.

No que concerne ao objeto de investigação do presente artigo científico, o exercício da cidadania ambiental avulta a necessidade de se discutir a compreensão da democracia participativa ambiental, que, para se mostrar efetiva, depende e deve ser precedida de um processo cognitivo eficaz, sem o qual não é possível a formação de cultura voltada às necessárias transformações para a evolução da sociedade.

O direito é um sistema de controle social que supervisiona e, em certa medida, dirige o funcionamento das instituições sociais (ATIENZA, 2014, p. 276-277).

A despeito disso, é possível depreender que nem sempre o direito, por si só, mostra-se suficiente para instaurar o bom funcionamento das instituições sociais, sendo nítido, nesse sentido, que uma visão holística das situações cotidianas que permeiam os comportamentos e as práticas sociais é necessária para a efetivação de transformações.

Verifica-se hoje a instalação de uma crise ecológica de escala global, com a implementação de degradação ambiental em níveis suficientes para determinar a inauguração de uma nova era geológica, denominada Antropoceno (LEITE; SILVEIRA; BETTEGA, 2017, p. 62-67).

O Antropoceno é caracterizado como uma era geológica originada em razão da massiva transformação dos sistemas naturais produzida pela ação humana. Para Paul Crutzen, químico e principal responsável pela divulgação da denominação, “o Antropoceno começou na última parte do século XVIII, quando as análises do ar aprisionado no gelo polar mostraram o início de concentrações globais crescentes de dióxido de carbono e metano”

(CRUTZEN, 2002, p.23). O autor ainda destaca que esta data também coincide com o projeto da máquina a vapor de James Watt em 1784, a desencadear a revolução industrial.

Por sua vez, a crise ecológica de escala global, trata-se, na realidade, de uma policrise, pois abrange aspectos ecológicos, sociais e econômicos, forjada em razão da relação predatória entre ser humano e natureza, que conduz à degradação de serviços ecossistêmicos e à redução da capacidade de resiliência do planeta. Desse contexto, advém a produção de riscos globais, os quais constituem ameaças complexas (uma vez que se trata da confluência sinérgica de múltiplas causas) e supranacionais (pois suas consequências não ficam adstritas aos limites territoriais de onde emergem suas causas) (LEITE; SILVEIRA; BETTEGA, 2017, p. 60-67).

Nesse contexto, a quantidade de riscos criados não configura exatamente o problema, mas sim a qualidade do controle referente a esses riscos, circunstância que, no cenário atual, demonstra a incontrolabilidade das consequências. Exemplo dessa perspectiva são as mudanças climáticas potencializadas (senão instaladas) pelas ações antrópicas (BECK, 2010, *apud* LEITE; SILVEIRA; BETTEGA, 2017, p. 63).

A concepção predatória estabelecida na relação entre o ser humano a natureza possui origem na revolução científica ocorrida com o advento da modernidade, pois, por meio da ciência, foi possível compreender a natureza; por meio da tecnologia, foi possível transformar a natureza; e, por meio do direito, foi possível explorar a aperfeiçoar a natureza (MATTEI; CAPRA, 2018, p. 25-46).

Como efeito direto disso, houve a transformação da natureza em mercadoria (*commodity*), sendo-lhe atribuído valor meramente utilitário ou instrumental, fator que encontrou base nas ideias de propriedade e de soberania individual. Nesse sentido, a liberdade econômica está refletiva pela objetificação da natureza (MATTEI; CAPRA, 2018, p. 25-46).

Contudo, uma nova perspectiva já tem sido observada sob o ponto de vista científico, com um pensamento sistêmico da ciência contemporânea, a demonstrar a superação de uma visão de mundo mecanicista e reducionista para uma visão de mundo sistêmica e ecológica, compreendendo tratar-se de uma rede de padrões inseparáveis (MATTEI; CAPRA, 2018, p. 25-46).

Essa transformação paradigmática, contudo, ainda não possui correspondência na economia e no direito. No que toca a este último, são apontados alguns pontos importantes para que essa modificação já operada na esfera científica também aconteça no seio das compreensões jurídicas, merecendo destaque, dentre eles: a) a transposição da separação mecanicista entre sujeito e objeto (homem e natureza); e b) a relação das leis humanas com as leis ecológicas, que, por possuírem caráter eminentemente natural, não podem e não devem ser contrapostas pelas leis humanas, conduzindo-se à natureza como mentora

e como modelo, o que traz à luz uma concepção de longo prazo (MATTEI; CAPRA, 2018, p. 25-46).

Verifica-se no horizonte, então, uma perspectiva de utilidade do direito centrada na ideia de que o ordenamento jurídico pode ser um veículo para a imposição de uma nova visão de mundo, a ser refletida na transformação da ação social. Sob essa perspectiva, a concepção do direito em um ordenamento ecojurídico volta-se à “ação coletiva de longo prazo em que as comunidades, compartilhando um objetivo e uma cultura comuns, institucionalizam seu desejo comum de manter a ordem e a estabilidade na busca da reprodução social” (MATTEI; CAPRA, 2018, p. 239-266).

Dentro dessa perspectiva argumentativa, constata-se que o direito deve incorporar novos valores morais e éticos, de natureza ecológica, adotando, portanto, uma perspectiva ecocêntrica, que constitui prognose e vislumbra assegurar a proteção da vida, da dignidade e dos direitos fundamentais no plano temporal futuro, envolvendo uma reconfiguração completa do relacionamento do ser humano com o Planeta Terra. Sob esse aspecto, o reconhecimento de um novo *status* jurídico em favor da natureza, apto a substituir paradigmas antropocêntricos e visões utilitaristas e instrumentais da natureza (SARLET; FENSTERSEIFER, 2019, p. 70-71).

Nessa orientação, a democracia participativa e o princípio da solidariedade – aqui compreendido dentro da perspectiva ecológica, com natureza normativa multidimensional (intrageneracional, intergeracional e interespecies) – constituem a base edificante de um novo modelo de Estado de Direito, com feição ecológica (SARLET; FENSTERSEIFER, 2019, p. 83-84).

Dessa forma, uma concepção de Estado de Direito que se pretenda ecológica pressupõe a manutenção dos ideais democráticos e sociais já incorporados às formulações teóricas, de modo a contemplar a indivisibilidade e a interdependência de direitos humanos e fundamentais, dada a sua unidade (SARLET; FENSTERSEIFER, 2019, p. 94-100).

Nessa linha de pensamento, à vista desse contexto, um dos desafios atuais possui natureza política, demandando a necessidade de integração da ecologia em um quadro democrático, pois as discussões em torno do tema não devem ficar restritas aos teóricos da área, sobretudo aos ecologistas profundos, devendo ser difundidas no seio social (FERRY, 2009, p. 217-244).

Isso demanda a necessidade de uma abordagem socioambiental para o enfrentamento da crise ecológica, ao compreendermos que pessoas (assim como países) altamente ricas e poluidoras sofrem efeito diferentes, normalmente mitigados, da poluição a que dão causa. Exemplo disso é o reflexo da vulnerabilidade em termos ecológicos, haja vista que pessoas pobres (assim como países pobres) contribuem pouco para o aquecimento global e são os que mais sofrerão os resultados imediatos das mudanças climáticas (SARLET;

FENSTERSEIFER, 2019, p. 100-105).

Dentro dessas premissas, é importante compreender que os direitos ambientais procedimentais (também conhecidos como direitos de acesso), consistentes no acesso à informação ambiental, na participação do público em processos decisórios em matéria de meio ambiente e no acesso à justiça ambiental, constituem instrumentos relevantes para concretização da democracia participativa ambiental, fator necessário para reais transformações sociais – não só de ideias, mas de pensamentos e comportamentos exteriorizados em um padrão de ações contínuas.

Sob esse enfoque é que a educação em direitos humanos guarda relação direta com a educação ambiental, desvelando-se um instrumento importante para apreensão de informação crítica de base, com reflexos sociais sinérgicos decorrentes da sua disseminação e da sua concepção formadora.

2 O ACORDO DE ESCAZÚ E OS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA AMBIENTAL

O Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e Caribe, conhecido como Acordo de Escazú, possui clara inspiração na Convenção de Aarhus, que versa sobre a mesma questão no contexto europeu.

O tratado busca tornar densas as disposições previstas no Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), que estabelece o seguinte:

A melhor maneira de tratar questões ambientais e assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar de processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a procedimentos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos (ONU, 1992).

O Acordo de Escazú foi celebrado sob os auspícios da Organização das Nações Unidas, no âmbito da sua Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e realça a indissociabilidade e a relação de interdependência entre acesso à informação, participação do público em processos de tomada de decisões e acesso à justiça em matéria de meio ambiente.

Constitui-se, pois, em um instrumento jurídico de defesa dos direitos humanos e de defesa do meio ambiente, de modo a enfatizar a necessidade de inspiração dos direitos de

acesso em valores fundamentais básicos, calcados em liberdade, igualdade e solidariedade, com forte ênfase no conceito de equidade.

Essas características conferem ao Acordo de Escazú a qualidade de tratado de direitos humanos voltado a questões ambientais, ineleccção essa, aliás, extraída do seu prefácio, subscrito por Alicia Bárcena, secretária executiva da CEPAL.

Nessa ordem de ideias, é ainda importante compreender que o Acordo é voltado ao contexto cuja aplicação se destina, contemplando as peculiaridades da América Latina e Caribe, como, por exemplo, aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais específicos da região.

Inserido nesse âmbito territorial e cultural está o Brasil, com sua realidade singular, que não deixa de ser contemplada pela proposta do tratado, a despeito do atual cenário político nacional direcionar-se em sentido oposto àquele aspirado por Escazú.

O período ora vivenciado, infelizmente, está voltado a evidentes tendências de desregulamentação e desmonte da estrutura e organização normativa destinada à proteção do meio ambiente, sobretudo no que diz respeito à regulamentação infralegal e (não) atuação do Poder Executivo no que diz respeito à assunção de compromissos ambientais e combate a práticas que não se ajustam com as propostas de desenvolvimento sustentável e democracia socioambiental.

Diante do cenário nacional atual totalmente desfavorável à perspectiva de proteção ambiental como um todo, também é fato que, apesar de o Brasil haver assinado o tratado no plano internacional em 27 de setembro de 2018, ele se encontra órfão de ratificação no plano interno, uma vez que a sua fase legislativa não se aperfeiçoou, encontrando-se paralisado no Ministério das Relações Exteriores, pendente de envio ao Congresso Nacional. O Acordo de Escazú, contudo, entrou em vigência em 22 de abril de 2021 por ter alcançado o número de ratificações necessárias para tanto dentre seus signatários, conforme dados da CEPAL (Observatório do Princípio 10) e estudo feito pela organização não governamental Transparência Internacional Brasil

Seja como for, é necessário ter em perspectiva que o Acordo de Escazú tem como proposta romper uma forte cultura de privilégios e estrutural desigualdade socioeconômica no seio da América Latina e Caribe, mazelas essas que se refletem nos problemas ambientais desta região.

Normalmente, as pessoas mais interessadas em se manifestar acerca de impactos ambientais decorrentes dos mais diversos empreendimentos, públicos ou privados, são alijadas do processo de tomada de decisão, em que se observa uma prevalência de interesses econômicos que militam em favor de determinada decisão do Estado, a qual, via de regra, já se encontra informalmente adotada pelo Estado quando a população interessada é chamada para opinar.

A proposta de participação informada e justa, com paridade de poderes a todos interessados, é viabilizada, nos termos do Acordo, com fomento estatal à orientação e à assistência, sobretudo às pessoas e grupos vulneráveis, para possibilitar-lhes um posicionamento esclarecido diante das aspirações que lhes são apresentadas (RIBEIRO; MACHADO, 2018, p. 260-261).

Além disso, Escazú é inovador ao dispor sobre a proteção dos defensores dos direitos humanos ambientais. As disposições existentes nesse sentido são direcionadas a uma região em que predomina uma perspectiva de antipatia e hostilidade com essas pessoas, as quais, na maioria das vezes, defendem ideias alinhadas a direitos de minorias e à necessidade de sua proteção no contexto de violação ou ameaça à violação de suas garantias.

É comum, pois, que os defensores dos direitos humanos em questões ambientais sejam pessoas formadoras de opinião, cuja representatividade revela-se incômoda a determinados interesses econômicos locais, circunstância que se materializa em diversificadas formas de violência e opressão, na tentativa de frear um anseio por boas práticas ambientais.

Nesse horizonte, contempla-se que o Acordo de Escazú possui densidade suficiente para atender aos anseios de democracia participativa ambiental chamando a população a se interessar, a se engajar e a se posicionar acerca de decisões em matéria de meio ambiente.

A propósito, “o acesso à informação (...) atua como mecanismo de equalização das relações jurídicas” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2018, p. 443) e a participação do público nas escolhas ambientais pode confirmar de modo prático a instituição dessa equalização no seio da sociedade.

Os preceitos contidos no Acordo se constituem, pois, em um dever fundamental, que reflete a obrigatoriedade de adoção, por parte do Estado, de um comportamento necessariamente comissivo, a fim de possibilitar a operacionalização dos direitos de acesso e participação, com impacto direto no aumento da qualidade das decisões sobre questões ambientais.

3 EDUCAÇÃO COMO PRESSUPOSTO DOS DIREITOS AMBIENTAIS PROCEDIMENTAIS: A EDUCAÇÃO PARA OS DIREITOS HUMANOS E A EDUCAÇÃO AMBIENTAL

A educação configura, ao lado da família, a base da sociedade, sendo considerada primordial para todas as formas de avanços sociais. É, reconhecidamente, um fator essencial na transformação da sociedade, além de constituir-se em uma importante ferramenta de desenvolvimento intelectual, científico, ambiental, econômico e tecnológico.

Nesse horizonte, a educação qualifica para a emancipação, pois constitui um “processo que se afirma na microscopia de ações que valorizam dinâmicas muito singulares

de afirmação de valores e desvinculação de valores” (BITTAR, 2007, p. 316), de modo que só por meio dela é possível operar verdadeiras revoluções.

Os direitos ambientais procedimentais, para serem exercidos de forma plena e apta a desvelar uma modificação de pensamentos, comportamentos e práticas que conduzam a efetivas transformações da realidade, dependem de forma direta (porém implícita) da efetivação da educação em direitos humanos e da educação ambiental.

Isso porque o processo de cognição por elas pretendido é pressuposto indissociável do modelo de exercício de cidadania ambiental e democracia participativa almejados pelos instrumentos jurídicos apresentados pelo Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro, sistematizados por Escazú.

A propósito, a título exemplificativo, o acesso à informação ambiental liga-se umbilicalmente à educação ambiental, quase que com ela constituindo uma relação de retroalimentação, na qual a existência de uma (acesso à informação ambiental) fomenta a existência da outra (educação ambiental).

É ainda importante salientar que o acesso à informação, de modo geral (e, no caso que nos interessa enquanto objeto de pesquisa, o acesso à informação ambiental) é um dos instrumentos que possibilita a concretização prática da educação em sentido lato – seja sob a vertente da educação em direitos humanos, seja sob a vertente da educação ambiental.

Lançando luzes sob essa perspectiva, possibilitar-se-á, pela educação em direitos humanos e pela educação ambiental, o pleno exercício da cidadania ambiental voltada à democracia participativa.

A educação em direitos humanos possui entre seus objetivos promover uma mudança de cultura, instalando uma modificação da percepção da sociedade em relação a suas práticas e comportamentos. Desse modo, compreende-se que a educação em direitos humanos se constitui na formação de uma cultura de respeito à dignidade humana e aos direitos humanos mediante a promoção e a vivência dos valores da liberdade, da justiça, da igualdade, da solidariedade, da cooperação, da tolerância e da paz (BENEVIDES, 2003, p. 309-311).

Sob essa ótica, ela evidencia a necessidade da disseminação de preceitos intrínsecos à concepção da dignidade da pessoa humana, órbita em torno da qual gravitam as ideias de promoção das liberdades, da igualdade e da solidariedade, sem perder de vista os ideais de justiça, tolerância e paz inerentes à formação de uma verdadeira comunidade (BENEVIDES, 2003, p. 309-311).

Ainda, a educação para os direitos humanos demanda o ensinamento de valores aptos à conquista do educando, de forma a não contemplar apenas a instrução intelectual, mas como meio de transmitir conhecimentos suficientes à prática concreta desses valores e da defesa deles em diferentes cenários experimentados na vivência em sociedade

(BENEVIDES, 2003, p. 309-311).

Isso é especialmente importante quando se verifica que o processo de cognição robusto e pleno é ferramenta necessária para a qualidade das decisões produzidas a partir de processos decisórios em que o público é chamada a opinar e se posicionar, sobretudo quando os impactos das escolhas adotadas envolvem múltiplos aspectos, como são aquelas inerentes à esfera ambiental.

Conforme pontuado acima, a educação em direitos humanos orienta-se para uma mudança cultural, incutindo, de forma sustentada, “uma mudança que possa realmente mexer com o que está mais enraizado nas mentalidades, muitas vezes marcadas por preconceitos, por discriminação, pela não aceitação dos direitos de todos, pela não aceitação da diferença” (BENEVIDES, 2003, p. 310).

No âmbito da realidade brasileira, essa forma de educação deve necessariamente enfrentar as heranças e valores historicamente herdados, dentre eles: a) nosso período de escravidão; b) a política oligárquica e patrimonial; c) o sistema de ensino autoritário, elitista e mais preocupado com a moral privada do que com a ética pública; d) a complacência com a corrupção e com os privilégios concedidos aos cidadãos ditos de primeira classe; e) o descaso com a violência quando ela é exercida contra os pobres e os socialmente discriminados; f) nossas práticas religiosas essencialmente ligadas ao valor da caridade em detrimento do valor da justiça; g) nosso sistema familiar patriarcal e machista; h) nossa sociedade racista e preconceituosa contra todos os considerados diferentes; i) nosso desinteresse pela participação cidadã e pelo associativismo solidário; e j) nosso consumismo individualista (BENEVIDES, 2003, p. 310).

Essas aspirações encontram forte correspondência com os ideais adotados por Escazú, na medida em que, conforme pontuado em seu prefácio, a perspectiva regional do Acordo é marcada pelo importante desafio de enfrentar a desigualdade reinante na América Latina e Caribe e superar a cultura de privilégios profundamente arraigada neste ponto do globo.

Para tanto, o tratado apresenta, como proposta de solução, o caminho da transparência, abertura e participação, almejando contribuir para uma transição rumo a um novo modelo de desenvolvimento, implementando uma modificação de cultura calcada numa proposta transformadora, que, conforme consignado pela Secretária Executiva da CEPAL no prefácio do Acordo, “confronta a ineficiente e insustentável cultura de interesses limitados e fragmentados que impera na região” (BÁRCENA *in* CEPAL, 2018).

Os direitos humanos, assim como a educação em direitos humanos, são, em si mesmos, utopia, cuja possibilidade de concretização é observada na própria tentativa de realização. Constituem juízo de prognose, essencialmente voltados ao futuro e, portanto, possuem como característica intrínseca apresentarem-se, à primeira vista, irrealizáveis

frente à realidade social (BENEVIDES, 2003, p. 316-317).

É oportuno salientar, também, que a educação em direitos humanos se relaciona tanto com a disseminação de valores da ética republicana quanto com a disseminação de valores de ética democrática.

Sob a égide da ética republicana, pode-se destacar “o respeito às leis legitimamente elaboradas, a prioridade do bem público acima dos interesses pessoais ou grupais, e a noção da responsabilidade, ou seja, de prestação de contas de nossos atos como cidadãos” (BENEVIDES, 2003, p. 318).

Já os valores da ética democrática são “profundamente vinculados ao conjunto dos direitos humanos, os quais se resumem no valor da igualdade, no valor da liberdade e no valor da solidariedade” (BENEVIDES, 2003, p. 318).

Nesse espectro, a formação orientada à educação em direitos humanos implementa naturalmente o interesse por temas políticos, por participação política e empodera as pessoas que, criticamente instruídas, conseguem se posicionar frente às questões que lhes são apresentadas de forma efetiva, compreendendo todo o panorama envolto na sua escolha.

O direito ao meio ambiente constitui um direito humano de terceira dimensão, assim compreendido entre aqueles que guardam forte vinculação com os valores intrínsecos à solidariedade.

Registre-se novamente que, sob uma acepção ecológica, o princípio da solidariedade apresenta-se com natureza normativa multidimensional (intrageneracional, intergeracional e interespecies), lastreada por uma ética de tônica ecocêntrica, a fim de superar o caráter antropocêntrico que permeou o relacionamento entre os seres humanos e a natureza e entre os seres humanos e os seres não-humanos até aqui (SARLET; FENSTERSEIFER, 2019, p. 83-84).

Estabelecendo-se um necessário diálogo com a educação em direitos humanos, tem-se que a educação ambiental abraça entre suas metas a promoção de uma transformação cultural no que se refere ao tratamento dispensado à natureza, por meio da formação de uma consciência voltada à solidariedade ecológica, decorrente da ideia e da necessidade de preservação do meio ambiente, compreendido como um bem comum, isto é, único, indivisível e com titulares indeterminados.

Assim, no contexto da educação ambiental, promove-se a proteção do meio ambiente tendo em perspectiva a adoção de um modelo sustentável de desenvolvimento, que permita a fruição de direitos humanos para as futuras gerações em condições similares ou melhores às que possuímos na contemporaneidade (percepção essa orientada pela natureza intergeracional do princípio da solidariedade).

Há autores que compreendem que a educação ambiental engloba cinco significados: a) diminuir os custos ambientais, atuando a população como guardiã do meio

ambiente; b) implementar o princípio da prevenção; c) disseminar valores relacionados com consciência ecológica, buscando-se como alternativas tecnologias limpas; d) o foco no princípio da solidariedade; e e) sedimentar o princípio da participação (FIORILLO *apud* CAMARGO; MELO, 2013, p. 119).

Enrique Leff aponta que “a educação ambiental emerge e se funda em um novo saber que ultrapassa o conhecimento objetivo das ciências” (LEFF, 2019, p. 18). Para o autor, esse novo saber, denominado como saber ambiental, por sua vez, é caracterizado como

(...) uma epistemologia política que busca dar sustentabilidade à vida; constitui um saber que vincula os potenciais ecológicos e a produtividade negentrópica do planeta com a criatividade cultural dos povos que o habitam. O saber ambiental muda o olhar do conhecimento e com isso transforma as condições do saber no mundo na relação que estabelece o ser com o pensar e o saber, com o conhecer e o atuar no mundo [...] (LEFF, 2019, p. 18).

Nesse sentido, observa-se que a educação ambiental estabelece uma direta relação com o saber ambiental, constituído por uma visão sistêmica lançada sobre o conhecimento em condições aptas a determinar reflexão com impacto comportamental. Esse panorama abrangente demanda uma intersecção de saberes admitindo a associação de conhecimentos tradicionais, senso comum e competências cientificamente adquiridas para a formação do pensamento reflexivo.

Sob esse aspecto, a interdisciplinaridade (que nada mais é que a inter-relação dos saberes), constitui um instrumento absolutamente importante para essa concepção. Nesse caminho, a educação ambiental é reconhecida com um dos temas contemporâneos transversais (TCT), pelo Ministério da Educação do Brasil (MEC), na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), de 2017 (MEC, 2019).

Temas contemporâneos transversais são “aqueles assuntos que não pertencem a uma área do conhecimento em particular, mas que atravessam todas elas” (MEC, 2019), sendo assim reconhecidos “a partir das demandas sociais que desencadearam a formulação de marcos legais, que lhes asseguram fundamentação e maior grau de exigência e exequibilidade” (MEC, 2019), sendo que, para além da educação ambiental, a educação em direitos humanos também constitui um TCT.

Sob esse viés, é importante pontuar que a educação ambiental, no contexto brasileiro, é política de Estado. Sob os auspícios do texto constitucional, é concebida como instrumento para assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, devendo ser promovida em todos os níveis de ensino em conjunto com a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (artigo 225, § 1.º, inciso VI).

A Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei n.º 6.938/1981, considera a educação ambiental um princípio, que abrange a educação da comunidade e objetiva

capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente (artigo 2º, inciso X).

Já a Lei n.º 9.795/1999 institui a Política Nacional de Educação Ambiental e, sob o aspecto normativo do direito interno, a educação ambiental é concebida como os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade (artigo 1º), possuindo, dentre os seus princípios básicos, o enfoque holístico, democrático e participativo (artigo 4º, inciso I).

Nesse sentido, dialoga diretamente com a necessidade de revolução comportamental apta ao enfrentamento da crise global instalada no Antropoceno, assim como com os direitos ambientais procedimentais apresentados pelo aplaudido Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro, destrinchados pela Convenção de Aarhus e adaptados ao nosso contexto continental pelo Acordo de Escazú.

No que tange à relação direta da educação ambiental com a possibilidade de implementação de melhorias por meio das práticas dela decorrentes, Fátima Hammarström e Daniel Cenci assinalam o seguinte:

O reconhecimento do direito ao ambiente como um dos direitos fundamentais da pessoa humana é assim, a possibilidade de construir uma sociedade que tenha como base a democracia, a participação e a solidariedade voltada para um novo contexto socioambiental, na relação do homem com o meio ambiente, (re)significando a importância do meio ambiente ecologicamente equilibrado para a qualidade de vida. Não bastam legislações positivas garantidoras, é necessária a conscientização da sociedade de que somos agentes, sujeitos capazes, em interação no planeta, naquilo que fazemos e naquilo que deixarmos de fazer, em aspectos positivos ou negativos, definindo a qualidade ambiental, e por consequência, qualidade de vida das gerações futuras (HAMMARSTRÖM; CENCI, 2012, p. 833).

Ugo Mattei e Fritjof Capra delimitam a posição estratégica ocupada pela aquisição de ecoalfabetização dentro de um ordenamento ecojurídico. Apontam que esse fenômeno implica na compreensão da natureza [e do funcionamento do direito] no mundo atual, envolvendo um longo processo de modificação de crenças já sedimentadas, de modo que duas características se avultam fundamentais nessa dinâmica: o processo de passagem de uma geração para outra e a formação [de base] de alunos ecoalfabetizados, o que possui efeito expansivo na esfera jurídica, uma vez que esses alunos ascenderão às faculdades de direito, onde haverá formação de profissionais de direito ecoalfabetizados, que ocuparão posições de grande influência em toda a sociedade (MATTEI; CAPRA, 2018, p. 246-251).

Nesse quadro, ao lado da educação em direitos humanos, a educação ambiental assume posição de destaque para a assunção de valores aptos à adoção de ações suficientemente refletidas e ponderadas, com compreensão ampla acerca de causas e consequências,

sobretudo dentro do espectro ambiental, que envolve uma multiplicidade de fatores que permeiam as questões relacionadas ao meio ambiente.

Trata-se, pois, de instrumento apto para desvelar, na prática, uma virada comportamental consciente, atuando diretamente sobre o processo de formação de consciência e de cognição. Se efetivamente implementada, detém potencial para contribuir na formação de uma sociedade ambientalmente consciente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Hoje existe uma crise global instalada em nosso meio, de caráter ecológico, social e econômico, ocasionada por múltiplos fatores, cujas causas, em efeito sinérgico, potencializam as consequências. Há um efetivo risco à sobrevivência da espécie humana na Terra, em razão da relação predatória, utilitarista e instrumental estabelecida entre seres humanos e natureza e seres humanos e seres não humanos desde o advento da revolução científica. No âmbito do conhecimento científico, já há uma virada de concepção, lançando-se um olhar sistêmico sobre o funcionamento dos organismos, com adoção um panorama holístico para avaliação das causas e consequências, e, também, para avaliação de soluções aos problemas já existentes. O direito, contudo, apenas agora começa a despertar para essa perspectiva sistêmica, em lentos passos.

Nesse contexto, o Acordo de Escazú, com especial atenção para a realidade da América Latina e Caribe, busca oferecer direitos ambientais procedimentais às pessoas dessa região, consistentes em acesso à informação, participação do público em processos decisórios e acesso à justiça em matéria ambiental. Cuida-se de um tratado de direitos humanos ambientais, vocacionado à efetivação da democracia participativa ambiental, conforme estabelecido pelo Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992.

Nessa perspectiva, busca no engajamento do público nos processos de tomada de decisão uma proposta de solução para a crise que ora envolve o Planeta e a humanidade. Dispõe, assim, de instrumentos que constituem um apelo para que seja assumida responsabilidade direta e de forma consciente pelas escolhas ambientais, em um procedimento que leve efetivamente em consideração todas as proposições lançadas e enfrente todas as múltiplas e complexas questões envolvidas.

Esses instrumentos, sobretudo o acesso à informação ambiental e a participação do público em processos decisórios somente serão efetivos mediante uma educação transformadora, capaz de inspirar valores suficientes à avaliação crítica da realidade. Assim, a educação em direitos humanos oferece ensinamentos aptos a modificações culturais que reflitam mazelas sociais, sendo vocacionada à formação de uma cultura de respeito à

dignidade humana e aos direitos humanos mediante a promoção e a vivência dos valores da liberdade, da justiça, da igualdade, da solidariedade, em especial.

A educação ambiental, orientada pela perspectiva ecocêntrica do princípio da solidariedade, pode constituir outra ferramenta de transformação cultural no que se refere ao tratamento dispensado à natureza. A educação para a cidadania mostra-se necessária para o engajamento e interesse por assuntos político-ambientais, por meio do qual nasce o desejo de intervenção e participação ativa na vida em sociedade.

Por sua vez, a educação para a democracia capacita para o exercício da argumentação e convencimento pela persuasão, com amplo respeito às leis legitimamente elaboradas, à prioridade do bem público acima dos interesses pessoais ou grupais, e à noção da responsabilidade, ou seja, de prestação de contas de nossos atos como cidadãos.

É nesse contexto que essas perspectivas educacionais, em conjunto, buscam a convivência harmônica da vontade da maioria, com pleno respeito aos direitos das minorias, de modo a salvaguardar a formação de uma consciência apta à transformação que perquirimos diante dos problemas que nos são apresentados, cuja causa última, no contexto da crise global, foi levada a efeito pelo homem e fomentada por uma visão de mundo antropocêntrica, orientadora de nossas práticas desde o advento da modernidade.

Assim, os instrumentos de democracia participativa ambiental desvelam-se efetivos e plenos num contexto de elucidação apenas levado a efeito pela educação.

REFERÊNCIAS

ATIENZA, Manuel. **O sentido do direito**. Tradução de Manuel Poirier Braz. Lisboa: Escolar, 2014.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Educação em direitos humanos: de que se trata? *In*: BARBOSA, Raquel Lazzari Leite (Org.). **Formação de educadores: desafios e perspectivas**. São Paulo: UNESP, 2003, p. 309-318.

BITTAR, Eduardo C. B. Educação e metodologia para os direitos humanos: cultura democrática, autonomia e ensino jurídico. *In*: **Educação em direitos humanos: fundamentos teóricos-metodológicos**. SILVEIRA, Rosa Maria Godoy (org.). João Pessoa: UFPB, 2007.

BRASIL, Constituição da República Federativa do. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 ago. 2020.

_____. Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de atuação, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 18 out. 2020.

_____. Lei nº. 9.795, de 27 de abril de 1999. **Dispõe sobre a educação ambiental, institui a política nacional de educação ambiental e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm. Acesso em: 18 out. 2020.

_____. Lei nº. 10.650, de 16 de abril de 2003. **Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm. Acesso em: 18 out. 2020.

_____. Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 18 out. 2020.

_____, Ministério da Educação. **Temas contemporâneos transversais na BNCC: contexto histórico e pressupostos pedagógicos.** 2019.

CAMARGO, Thaísa Rodrigues Lustosa de; MELO, Sandro Nahamias. **Princípios de direito ambiental do trabalho.** São Paulo: LTr, 2013.

COMISIÓN ECONÓMICA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.** Disponível em: <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>. Acesso em 29 abr. 2021.

COMISSÃO ECONÔMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA. **Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente.** Disponível em: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninportogese.pdf>. Acesso em: 09 set. 2020.

CRUTZEN, Paul. Geology of makind. *Nature*, v. 415, 03. jan. 2002, p. 23.

DOMINGUEZ, Maria; MORGADO, Renato; REIS, Vinicius. **Acordo de Escazú: uma oportunidade de avanços na democracia ambiental e no combate à corrupção no Brasil.** MORGADO, Renato (coord.). Policy Paper. Transparência Internacional Brasil. set. 2020. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/acordo-de-escazu/?ok=email>. Acesso em 17 out. 2020.

FERRY, Luc. **A nova ordem ecológica: a árvore, o animal e o homem.** Tradução de Rejane Janowitz. Rio de Janeiro: Difel, 2009.

HAMMARSTRÖN, Fátima Fagundes Barusuol; CENCI, Daniel Rubens. Direitos humanos e meio ambiente: a educação ambiental como forma de fortalecer a interrelação. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental – REGET/UFISM**, v. 5, n. 5, 2012, p. 833.

LEFF, Enrique. Complexidade, racionalidade ambiental e diálogo de saberes. Tradução de Tiago Daniel de Mello Cargnin. **Educação & realidade**. v. 34, n. 3, set-dez, 2019, p. 17-24.

LEITE, José Rubens Morato; SILVEIRA, Paula Galbiatti; BETTEGA, Belisa. O Estado de Direito para a natureza: fundamentos e conceitos. *In*: LEITE, José Rubens Morato; DINNEBIER, Flávia França. (orgs.). **Estado de Direito Ecológico**: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza. São Paulo: Planeta Verde, 2017.

MATTEI, Ugo; CAPRA, Fritjof. **A revolução ecojurídica**: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade. Tradução de Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: Cultrix, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992)**. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, de 03 a 14 de junho de 1992. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000200013. Acesso em 29 abr. 2021.

RIBEIRO, Érica Bezerra Queiroz; MACHADO, Bruno Amaral. **O Acordo de Escazú e o acesso à informação ambiental no Brasil**. Brasília: Revista de Direito Internacional, v. 15. n. 3., 2018. p. 251-265.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos ambientais procedimentais**: acesso à informação, a participação pública na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental. Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica, v. 23. n. 2., maio-ago, 2018. p. 417-465.

_____. **Direito constitucional ecológico**: Constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

A FLEXIBILIZAÇÃO DAS NORMAS DE REGISTRO E FISCALIZAÇÃO DE AGROTÓXICOS: O BRASIL NA CONTRAMÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Milena Petters Melo¹

Fábio Franz²

Isadora Doose³

INTRODUÇÃO

Recentes flexibilizações na interpretação da lei 7.802/1989 no que toca a fiscalização, registro e procedimento de aprovação de novos agrotóxicos no Brasil têm chamado a atenção da população e da mídia. Só no ano de 2019 foram registrados 474 novos agrotóxicos, sendo que 30% dos ingredientes ativos que são permitidos no Brasil, são proibidos na União Europeia. Em 2020, foram registrados mais 493 agrotóxicos para uso em solo brasileiro, o maior número documentado pelo Ministério da Agricultura desde 2000 (G1, 2021).

Tais flexibilizações causam efeitos não só para o ordenamento jurídico e a agricultura, mas também agridem o meio ambiente, repercutem na qualidade dos alimentos produzidos e, conseqüentemente, causam danos à saúde humana e de todos os animais que os consomem. Divergindo dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da proteção constitucional do meio ambiente, o Brasil continua se firmando como o maior consumidor de agrotóxicos do mundo.

Considerando este cenário, este trabalho científico, resultado de pesquisa bibliográfica e de documentos, desenvolvidas no âmbito dos estudos em políticas constitucionais e sustentabilidade socioambiental, objetiva analisar a legislação brasileira sobre agrotóxicos e seus impactos na sustentabilidade, focalizando as preocupantes recentes mudanças legislativas que parecem seguir na contramão da proteção constitucional do meio ambiente e dos acordos internacionais voltados para o desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, utilizando o método hipotético-dedutivo, pretende-se examinar as flexibilizações das normas de registro e fiscalização de agrotóxicos, questionar e refletir sobre a aparente divergência com a proteção constitucional ao meio ambiente e à saúde, hipotetizando que estas flexibilizações violam direitos fundamentais e respectivos deveres

1 Professora Titular de Direito Constitucional e Direitos Humanos e Sustentabilidade, Universidade Regional de Blumenau – FURB. Professora do Mestrado em Direito – FURB. Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Constitucionalismo, Cooperação e Internacionalização – CONSTINTER/FURB. Coordenadora para a área lusófona do Centro Euro-Americano sobre Políticas Constitucionais – CEDEUAM, Itália. Coordenadora do projeto “Constituição e proteção ambiental nos países lusófonos” FURB/SIPEX 119/2021 UNIEDU FAPESC. Doutora em Direito pela UNISALENTO, Itália. Email: milenapetters@furb.br

2 Estudante do Curso de Graduação em Direito, Universidade Regional de Blumenau – FURB. Pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Constitucionalismo, Cooperação e Internacionalização – CONSTINTER/FURB. Pesquisador no projeto “Constituição e proteção ambiental nos países lusófonos” FURB/SIPEX 119/2021. Email: fabiof@furb.br

3 Estudante do Curso de Graduação em Direito, Universidade Regional de Blumenau – FURB. Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Constitucionalismo, Cooperação e Internacionalização – CONSTINTER/FURB. Bolsista no projeto “Constituição e proteção ambiental nos países lusófonos” FURB/SIPEX 119/2021 UNIEDU FUMDES. Email: idoose@furb.br

do Estado e da sociedade, ultrajando também a equidade intergeracional. Para tanto, na pesquisa realizada foi analisada a legislação pertinente, bem como notícias que tratam das recentes flexibilizações e bibliografia sobre o tema.

1 A PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E A EQUIDADE INTERGERACIONAL

A proteção ao meio ambiente ganhou relevância fundamental no Brasil com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quando recebeu um capítulo próprio no título referente à ordem social. No texto constitucional, fica demonstrada a preocupação com o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, sendo atribuídas obrigações ao poder público e à coletividade a fim de preservá-lo e defendê-lo. (BRASIL, 1988).

No capítulo específico, a Constituição prevê a responsabilização da pessoa física e jurídica por danos causados ao meio ambiente, independentemente de terem sido reparados ou não. A competência para legislar sobre tal reparação é concorrente entre os entes federativos, demonstrando, dessa forma, a preocupação em proporcionar a todos as unidades federativas a legitimidade para a proteção do meio ambiente, destacando sua importância para a qualidade de vida das atuais e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Além disso, buscando instrumentalizar a proteção do direito fundamental ao meio ambiente sustentável, a Constituição brasileira prevê em seu art. 5º, LXXIII a possibilidade de propor ação popular contra ato lesivo ao meio ambiente, estabelecendo que qualquer cidadão é legitimado, isento de custas judiciais e do ônus de sucumbência, possibilitando, assim, a efetiva proteção deste bem (BRASIL, 1988).

Para a compreensão da proteção ambiental no sistema constitucional brasileiro, Fiorillo e Ferreira (2020, p. 468) apresentam as quatro concepções fundamentais que deste defluem:

(...) a Constituição da República conclui pela presença de quatro concepções fundamentais no âmbito do direito ambiental: a) de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; b) de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado diz respeito à existência de um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, criando em nosso ordenamento o bem ambiental; c) de que a Carta Magna determina tanto ao Poder Público como à coletividade o dever de defender o bem ambiental, assim como o dever de preservá-lo; d) de que a defesa e a preservação do bem ambiental estão vinculadas não só às presentes como também às futuras gerações.

Importante destacar o quão à vanguarda de seu tempo estava a Constituição de República Federativa do Brasil no momento da sua promulgação, ao reconhecer o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, expressamente considerado

na sua relação com a equidade intergeracional ou transgeracional. Temas estes que se consolidarão no plano internacional a partir de 1992 e que passarão a frequentar as Constituições mais recentemente, através de reformas constitucionais ou nas novas Constituições do século XXI (MELO; BUCKHART, 2016, p. 176-177).

A equidade intergeracional, parte da compreensão de que “cada geração humana recebe da anterior o meio ambiente natural e cultural com o direito de usufruto e o dever de conservá-lo nas mesmas condições para a geração seguinte” (WEISS *apud* BRANDÃO; SOUZA, 2010, p. 163). Nessa perspectiva, nas formulações de Edith Brown Weiss a equidade intergeracional pode ser relacionada como uma teoria deontológica, “um princípio ético a guiar nossas decisões presentes para que levem em consideração o interesse daqueles ainda por nascer” (WEISS *apud* BRANDÃO; SOUZA, 2010, p. 163).

No Brasil, desde 1988, a equidade intergeracional se encontra protegida na normatividade constitucional, funcionando, portanto, como norma para a ação do Estado, nos diferentes níveis de governo, e também como horizonte normativo para a ação da sociedade na proteção do meio ambiente, natural e cultural.

Da mesma forma, ressalta-se:

A própria Constituição erige uma obrigação de conservação do meio ambiente entre as gerações, encarregando a atual de transmiti-lo às seguintes melhor protegido e conservado. Em outras palavras, as “gerações presentes não têm o direito de entregar às gerações futuras um meio ambiente pior do que receberam das gerações passadas” (MACHADO *apud* SALES, 2020, p. 61).

Relacionando-se diretamente com a equidade intergeracional, pode-se depreender o desenvolvimento sustentável como “aquele que não sacrifica seu próprio cenário, que não compromete suas próprias condições de durabilidade” (REZEK, 2000, p. 237 *apud* SALES, 2020, p. 60), um modelo de desenvolvimento que valoriza a vida nas suas diferentes dimensões: ecológica, social, econômica, cultural (MELO, 2012, p. 189). Como observa Edson Ferreira de Carvalho (*apud* CALGARO; RECH, 2017, p. 8), “não se concebe vida digna, onde se respira ar poluído, se ingere alimento envenenado, se bebe água contaminada, e se está sujeito a ação de substâncias que representam riscos à vida e à saúde”.

Também na jurisprudência da corte constitucional brasileira se encontra consolidado o entendimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental na sua relação com a equidade intergeracional. Nesse sentido, da decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3.540 (2006, p. 529) se extrai:

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 164/158161). 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 especial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina.

Para a compreensão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito humano e fundamental, é necessário partir da premissa de que o ser humano faz parte do meio ambiente, pois nasceu em seu seio e é dele totalmente dependente. Importante enfatizar, seguindo a trilha de Rech, que “a vida, para ser preservada, necessita de um meio ambiente equilibrado” (RECH, 2013, p. 15), o ser humano, para continuar a ter segurança e qualidade de seu existir, precisa do equilíbrio ecológico e dos seus generosos recursos.

Negar ou não admitir que o meio ambiente ecologicamente equilibrado seja um direito fundamental do homem é o mesmo que permitir que a vida humana seja colocada em risco ou que, aos poucos, seja eliminada a própria espécie humana. Tudo que diz respeito à segurança da continuidade da existência e da dignidade do próprio homem é direito fundamental, devendo ser, por isso, uma das primeiras preocupações do Estado a de criar instrumentos de tutela da vida e da dignidade humanas das presentes e futuras gerações (RECH, 2013, p. 15).

Nesse sentido, importante também observar a inter-relação necessária entre o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com a proteção da vida digna na suas diferentes dimensões e, portanto, com os demais direitos humanos e fundamentais. Oportunamente, Ingo Wolfgang Sarlet (2013, p. 710-711) salienta a necessidade de proteção desse direito fundamental para uma vida humana digna, por meio de um Estado que seja Democrático de Direito e também Socioambiental, que tem como tarefa permanente a proteção e promoção sustentável dos direitos fundamentais em todas as múltiplas dimensões.

Em efeito, a constitucionalização da tutela ecológica consagrada pela Constituição Federal conferiu centralidade aos valores e direitos ecológicos no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, “a atribuição do status jurídico-constitucional de direito fundamental ao direito ao ambiente ecologicamente equilibrado coloca os valores ecológicos no coração do nosso sistema Jurídico, influenciado todos os ramos jurídicos” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2019, p. 43). Consequentemente, “a consagração do objetivo e dos deveres de proteção ambiental a cargo do Estado brasileiro, em todas as esferas federativas, estabelece, de tal sorte, a expressa vinculação de todos os poderes

estatais, Legislativo, Executivo e Judiciário” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2019, p. 45), e da sociedade em prol da sustentabilidade socioambiental.

Nesta perspectiva, é importante também destacar as disposições do §2º e §3º do art. 5º da Constituição Federal, que compreendem as chamadas cláusulas de abertura, reconhecendo a existência de direitos e garantias decorrentes do regime e princípios da própria Constituição, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Assim, salienta-se que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi equiparado, por meio deste dispositivo, a outros direitos fundamentais garantidos no art. 5º da Constituição de 1988, tais como o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (BERGER *et al.*, 2019, p. 109).

2 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE E OS ACORDOS VOLTADOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

No plano internacional a proteção do direito ao meio ambiente se relaciona com o debate e os acordos políticos sobre o desenvolvimento sustentável e as reivindicações voltadas para o bem-estar e a qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Como documento emblemático sobre o tema, o relatório Brundtland salienta que para o desenvolvimento ser considerado sustentável, deve ser capaz de satisfazer as necessidades das gerações atuais, assegurando as necessidades também das futuras gerações. Um modelo de desenvolvimento que, para tanto, deve equilibrar os elementos das riquezas naturais e humanas com os aspectos físicos e financeiros, incrementando-se riqueza e bem-estar, sem prejuízo das próximas gerações (MELO, 2012, p. 154).

Assim, o desenvolvimento sustentável como objetivo “afasta as políticas e as práticas que mantêm os atuais *standards* de produção e consumo, que deteriorando a base produtiva e os recursos naturais, deixam as futuras gerações com projeções mais pobres e com maiores riscos” (MELO, 2012, p. 154).

Contudo, cumpre observar as evoluções teóricas e normativas sobre a proteção do meio ambiente e os esforços para o desenvolvimento sustentável considerando as tensões que comportam. Sustentabilidade e desenvolvimento na sua vertente econômica podem ser examinados como uma “contradição nos próprios termos”, como observa Leonardo Boff: “tem lógicas que se autonegam: uma privilegia o indivíduo, a outra o coletivo; uma enfatiza a competição, a outra a cooperação; uma a evolução do mais apto, a outra a coevolução de todos juntos e inter-relacionados”; nesse sentido, “a expressão desenvolvimento sustentável representa uma armadilha do sistema inoperante: assume os termos da ecologia (sustentabilidade) para esvaziá-lo e assume o ideal da economia (crescimento/desenvolvimento), mascarando, porém, a pobreza que ele mesmo produz” (BOFF *apud* SOBRINHO; WALTRICH, 2017, p. 152-153).

Observa-se que, com frequência, a busca pela sustentabilidade se contrapõe ao desenvolvimento econômico e social, contradição que se faz presente nos acordos voltados para o desenvolvimento sustentável, considerando que os países signatários expressam suas diferentes aspirações, nem sempre em compasso com as pretensões da sociedade civil organizada. Todavia, não por isso as declarações e convenções internacionais deixam de ser importantes documentos para a proteção da biodiversidade e da vida em comunidade, na sua convivência nem sempre harmoniosa.

A Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972, ou “Declaração de Estocolmo”, pode ser citada como marco internacional para o enfrentamento da degradação ambiental desencadeada no período pós-revolução industrial. A Conferência sediada em Estocolmo contou com a presença de 103 países e espelhou um consenso internacional acerca da essencialidade do meio ambiente humano para o bem-estar e fruição dos direitos fundamentais. Foi o primeiro instrumento jurídico internacional a vincular direitos humanos e meio ambiente, compreendendo o direito humano à vida e sua projeções normativas juntamente com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio.

Em seu primeiro princípio, a Declaração de Estocolmo afirma que o ser humano tem o direito fundamental à liberdade, igualdade e condições de vida adequadas, assim como à preservação do meio ambiente e de sua qualidade tal que permita uma vida de dignidade e bem-estar, destacando a responsabilidade solene da humanidade de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras (ONU, 1972).

Especificamente sobre as substâncias tóxicas nocivas ao meio ambiente, a Declaração de Estocolmo estabelece no seu Princípio 6 que:

Deve-se pôr fim à descarga de substâncias tóxicas ou de outros materiais que liberam calor, em quantidades ou concentrações tais que o meio ambiente não possa neutralizá-los, para que não se causem danos graves e irreparáveis aos ecossistemas. Deve-se apoiar a justa luta dos povos de todos os países contra a poluição (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972).

A partir de então, tem-se buscado incentivar os países a acabarem com a descarga de substâncias tóxicas, denominação que inclui os agrotóxicos, no meio ambiente, a fim de que este não sofra mais danos irreparáveis decorrentes destas substâncias.

Observa-se que Declaração de Estocolmo marca uma passagem histórica com a resolução sobre os aspectos institucionais e financeiros, que recomenda à Assembleia Geral das Nações Unidas a criação do *Governing Council*, a fim de guiar o horizonte político da direção e coordenação dos programas ambientais no âmbito do sistema ONU e abre a estrada ao nascimento do Programa para o Ambiente das Nações Unidas (*United Nations Environment Program* – UNEP, PNUMA no Brasil).

Assim, percebe-se a importância da Declaração de Estocolmo para o impulso da proteção internacional do meio ambiente. Mas esta Declaração não foi o único marco para o enfrentamento da degradação ambiental. No plano internacional também podem ser destacados documentos como: o Protocolo de San Salvador Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988), a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança de Clima (1992), a Declaração e Programa de Ação de Viena (1993), o Protocolo de Quioto (1997), a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos (2001) a Convenção das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20 (2012), dentre outros.

Neste sentido, em uma nova fase das relações internacionais em questão de sustentabilidade, evidencia-se a ECO 92 pelo fato de a comunidade internacional, representada também por organizações não governamentais que participaram substantivamente no encontro, conseguir chegar a uma definição conjunta de ações globais. Na ocasião, três documentos fundamentais foram aprovados: a Declaração do Rio sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, a Declaração sobre “Princípios das Florestas” e a Agenda 21.

O *Summit* Mundial para o desenvolvimento sustentável de Johannesburg, ONU 2002, constitui um outro momento importante para estabelecer um acordo semântico e político sobre o desenvolvimento sustentável no plano internacional.

A partir de Johannesburg ganha sempre maior espaço uma concepção mais ampla e mais complexa de desenvolvimento sustentável, que pode ser traduzida nos seguintes termos: *sustentável* é o modelo de desenvolvimento que mira à eliminação da pobreza, à melhoria dos standards nutricionais, da saúde e da educação, garantindo um adequado acesso aos serviços e aos recursos (energia, água, etc.), eliminando progressivamente as disparidades globais e as desigualdades na distribuição de renda; assegurando iguais oportunidades entre os sexos e aos jovens, promovendo modelos de produção e de consumo que respeitem as exigências de proteção e gestão dos recursos naturais; que garanta a paz, a segurança, a estabilidade e o respeito dos direitos humanos, também mediante o *empowerment* da *governance* em todos os níveis, e promova a ajuda ao desenvolvimento, em quantidade e qualidade, por parte dos países mais desenvolvidos e através da cooperação internacional (MELO, 2012, p. 157).

Mais recentemente, seguindo o objetivo de proteger o meio ambiente em um modelo estratégico de desenvolvimento, a comunidade internacional definiu os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com 17 objetivos e 169 metas que consistem em um apelo global para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima, e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2015).

Seguindo o mandato emanado da Conferência Rio+20, com o processo iniciado em 2013, em 2015 foram concluídas as negociações que culminaram na adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), por ocasião da Cúpula das Nações Unidas para

o Desenvolvimento Sustentável. Assim, os ODS, sucedendo e atualizando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), “deverão orientar as políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional até o ano de 2030” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2015).

Focalizando o objeto da presente pesquisa, dentre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, destaca-se a o objetivo 2, voltado a acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar além da melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável. Para tanto, fica estabelecido o dever de incentivar as pesquisas e o desenvolvimento tecnológico a fim de aumentar a produção de alimentos e facilitar o acesso a eles, preservando cada vez mais o meio ambiente (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2015).

Ainda, o objetivo 12 busca assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis, visando alcançar uma gestão sustentável que se baseie no uso eficiente dos recursos naturais. Para que isso se concretize, os países desenvolvidos devem assumir a liderança e as grandes empresas, nacionais e transnacionais, devem adotar práticas sustentáveis, integrando informações de sustentabilidade em seu ciclo de relatórios (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2015).

Assim, com diversos documentos internacionais que consubstanciam compromissos que visam a preservação do meio ambiente e a sustentabilidade socioambiental, considerando o marco normativo internacional e constitucional no Brasil, observa-se que a utilização desenfreada de agrotóxicos no plantio de culturas segue em uma direção divergente com o desenvolvimento sustentável.

O principal argumento utilizado em defesa do emprego destes agrotóxicos pesticidas é a necessidade de aumentar a produção de alimentos, a fim de expurgar a fome. Contudo, um relatório divulgado em 2007 pela The Food and Agriculture Organization – FAO, órgão das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, demonstra que há desproporção no uso de agrotóxicos com a produção de alimentos e que o modelo agrícola contemporâneo já produz o suficiente para o suprimento mundial, porém a fome ainda atinge um considerável número de indivíduos e comunidades, quase um bilhão de pessoas na data do relatório (ONU, 2007 *apud* SALES, 2020, p. 67). Dados estes que crescem em projeção no cenário hodierno também em função da pandemia causada pela COVID-19⁴ que atingiu o mundo. Especificamente no Brasil, a fome, que crescia nos últimos anos, acabou se agravando com a pandemia: de acordo com o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da covid-19 no Brasil, em 2020, 19 milhões de pessoas viviam em situação de fome no país.

O debate em torno do uso de agrotóxicos na busca por maior produção de alimentos,

⁴ Dados que constam do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da covid-19 no Brasil, v. <http://olheparaafome.com.br>.

portanto, está fundamentado em um discurso ultrapassado, já que dentre os motivos da fome se destacam as desigualdades sociais e a falha distribuição de recursos, não a falta de produção de alimentos. Além disso, conquanto se incentive o uso de pesticidas como forma de impulsionar os resultados do agronegócio, “há estudos demonstrando que os sistemas orgânicos de produção são aptos a alcançar rendimentos físicos iguais ou superiores aos daqueles que lançam mão de praguicidas” (BADGLEY *apud* SALES, 2020, p. 66-67).

Neste contexto, as recentes flexibilizações da legislação brasileira sobre o uso de agrotóxicos comportam riscos efetivos para o meio ambiente, a saúde, a segurança alimentar e a equidade intergeracional.

3 AS RECENTES FLEXIBILIZAÇÕES QUANTO AO USO DE AGROTÓXICOS NO BRASIL

Não obstante a tutela constitucional e internacional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, observam-se medidas tomadas recentemente que resultaram na flexibilização das normas de registro e fiscalização do uso de agrotóxicos no Brasil.

A lei nº 7.802/1989, conhecida como a Lei de Agrotóxicos, estabelece no §6º do artigo 3º as hipóteses em que o registro de agrotóxicos fica proibido, um rol reafirmado pelo Decreto nº 4.074/2002 em seu artigo 31 (BRASIL, 2002a). São essas as hipóteses:

§ 6º Fica proibido o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins:

- a) para os quais o Brasil não disponha de métodos para desativação de seus componentes, de modo a impedir que os seus resíduos remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e à saúde pública;
- b) para os quais não haja antídoto ou tratamento eficaz no Brasil;
- c) que revelem características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas, de acordo com os resultados atualizados de experiências da comunidade científica;
- d) que provoquem distúrbios hormonais, danos ao aparelho reprodutor, de acordo com procedimentos e experiências atualizadas na comunidade científica;
- e) que se revelem mais perigosos para o homem do que os testes de laboratório, com animais, tenham podido demonstrar, segundo critérios técnicos e científicos atualizados;
- f) cujas características causem danos ao meio ambiente (BRASIL, 1989).

Todavia, o que se observa na realidade é que não obstante as normas para o controle e preservação do direito ao meio ambiente e, conseqüentemente, à proteção da saúde e segurança alimentar, os governos implementaram, gradativamente, medidas de flexibilização, sem observância destas normas, causando grandes problemas aos ecossistemas brasileiros e à saúde da população (BERGER *et al.*, 2019, p. 113-114).

Observa-se que além da tendência à flexibilização do controle do uso de agrotóxicos através da tentativa de mudança na legislação, o que será analisado no próximo tópico referente aos projetos de lei que estão submetidos à apreciação do Congresso

Nacional, as flexibilizações são atuadas sobretudo através da interpretação legislativa, o que foi chamado por Folgado e Sousa (2019, p. 8) de “contorcionismo hermenêutico”. Tal expressão é utilizada pelos autores para descrever as “manobras” que o judiciário faz quando um conflito envolvendo o uso de agrotóxicos é submetido à sua apreciação. Nesta perspectiva, os autores denunciam o desmonte realizado a partir da hermenêutica, considerando que os magistrados muitas vezes ignoram elementos técnicos e passam por cima de direitos fundamentais para decidir em favor da ordem econômica (FOLGADO; SOUSA, 2019, p. 8).

E ao fazer essa leitura, deve-se ter em mente que a tolerância em relação à quantidade de agrotóxicos no Brasil é muito maior que em outros países, como enfatiza Bombardi (*apud* HESS; NODARI, 2018, p. 159) ao comparar as restrições legislativas entre Brasil e União Europeia, concluindo que enquanto que na União Europeia o limite de resíduos de glifosato permitido na soja é de 0,05mg/kg, no Brasil o valor é 200 vezes maior, 10 mg/kg. Nesse sentido, destaca-se que dentre os 50 produtos químicos mais aplicados na atividade de agricultura no Brasil, 22 não são permitidos pelos Estados Unidos da América e pela União Europeia, e neste rol encontram-se agentes que causam “cegueira, malformação fetal, câncer (em especial os de tireoide e mama), puberdade precoce, problemas respiratórios e disfunções renais” (SIRVINSKAS, 2014, p.503), além de danos à fauna e flora (SALES, 2020, p. 63).

Além do mais, nos anos de 2010 a 2020 impressionam o aumento constatado de 15% dos óbitos causados por doenças crônicas não transmissíveis, que tenham os biocidas entre seus agentes causadores (SOUZA; FOLGADO, 2016 *apud* SALES, 2020, p. 65).

Dados recentes noticiados demonstram por meio de gráficos o alarmante aumento de registro de agrotóxicos no Brasil, dando destaque a 2019, quando foram registrados 474 novos agrotóxicos. Em 2020 foram registrados mais 493 agrotóxicos para uso em solo brasileiro, o maior número documentado pelo Ministério da Agricultura desde 2000 (G1, 2021).

Tais medidas são justificadas pelo Governo brasileiro com o argumento de que todos esses princípios ativos, ou seja, a base química do agrotóxico, já estavam liberados no país, chamando-os de “produtos formulados equivalentes” (TOOGE, 2020). No entanto, a Lei 7.802/1989, que regulamenta o uso de agrotóxicos no Brasil, considera essas reformulações como novos agrotóxicos (BRASIL, 1989).

Mesmo durante a pandemia, a avaliação da liberação ou não de novos agrotóxicos tem sido contínua, já que a Medida Provisória 926/2020 e o Decreto 10282/2020 estabelecem a prevenção, controle e erradicação de pragas e doenças, bem como as atividades de suporte e disponibilização dos insumos necessários à cadeia produtiva, que incluem os defensivos agrícolas, como atividades essenciais que não devem ser interrompidas

(REPÓRTER BRASIL, 2020).

Além destas medidas, no fim de fevereiro de 2020 foi publicada portaria do Ministério da Agricultura que previa a aprovação automática de pesticidas 60 dias após a análise técnica do Ibama, da Anvisa e do Ministério da Agricultura. Todavia, na sede do Supremo Tribunal Federal, o ministro Ricardo Lewandowski suspendeu liminarmente os efeitos da medida (BRASIL, 2020). Neste caso, a força normativa da Constituição prevaleceu sobre os contorcionismos hermenêuticos, evitando distorções.

4 PROJETOS DE LEI E SUAS ALTERAÇÕES EM RELAÇÃO À LEGISLAÇÃO VIGENTE QUE REGULAMENTA O REGISTRO E USO DE AGROTÓXICOS

Como afirmado no tópico anterior, projetos de lei vêm sendo propostos recentemente na tentativa de revogar parcial ou totalmente a Lei 7.802/1989 e o Decreto 4.074/2002, impondo meios mais flexíveis para registrar agrotóxicos e com uma fiscalização menos rigorosa.

A Lei 7.802/1989 define agrotóxicos no seu artigo 3º como:

I - agrotóxicos e afins:

os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos; substâncias e produtos, empregados como desfolhantes, dessecantes, estimuladores e inibidores de crescimento;

- componentes: os princípios ativos, os produtos técnicos, suas matérias-primas, os ingredientes inertes e aditivos usados na fabricação de agrotóxicos e afins (BRASIL, 1989).

O projeto de lei 3.200/2015, caso aprovado, revoga a Lei dos Agrotóxicos atualmente em vigor e substitui o termo “agrotóxicos” por “defensivos fitossanitários e produtos de controle ambiental”. Além disso, a Lei 7.802/1989 considera que “o registro é concedido somente após o deferimento do parecer dos três órgãos, sendo que a preocupação com a saúde e o meio ambiente sempre devem prevalecer”. Todavia, isso deixará de acontecer se o projeto de lei em questão for aprovado, já que sua redação concentra o poder no âmbito da Comissão Técnica Nacional de Fitossanitários – CTNFitto, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, excluindo diversas atribuições específicas do Ministério da Saúde e Ministério do Meio Ambiente (SOBRINHO; WALTRICH, 2017, p. 145-147).

Nesta perspectiva, a nova denominação de agrotóxico como “produto defensivo fitossanitário”, consente “minimizar ou mesmo anular a percepção de toxicidade intrínseca que essas substâncias representam à saúde humana e ao meio ambiente, transmitindo uma

ideia de que são inofensivos.” (ALMEIDA *et al*, 2020, p. 3).

Especificamente no que toca a saúde, um “direito de todos e dever do Estado”, como enfatiza a Constituição Federal no seu art. 196, os agrotóxicos podem produzir efeitos “que variam com o princípio ativo, a dose absorvida, a forma de exposição e as características individuais da pessoa exposta”, as consequências alarmantes descritas na literatura científica, compreendem “alergias; distúrbios gastrintestinais, respiratórios, endócrinos, reprodutivos e neurológicos; neoplasias; mortes acidentais; e suicídios (ALMEIDA *et al*, 2020, p. 3).

Observa-se também que o projeto de lei 3.200/2015 permite a flexibilização das normas que preveem hipóteses de proibição do registro de agrotóxicos. Em casos atualmente vedados pela Lei dos Agrotóxicos, o projeto de lei em tramitação permite a continuidade do uso do agrotóxico até se revelar um risco inaceitável ao meio ambiente e à saúde, sem sequer conceituar em sua redação o que seria um risco aceitável ou não (ALMEIDA *et al*, 2020, p. 3).

Nesse sentido, o projeto de lei 3.200/2015 também cria a Permissão Experimental Temporária – PET para agrotóxicos que se destinam a pesquisa ou experimentação, admitindo a utilização de agrotóxicos ainda não registrados no Brasil e possibilitando a importação e produção em quantidade necessária à pesquisa e experimentação. Já quando dispõe sobre as proibições, o faz de forma muito subjetiva, uma vez que dispõe que seria necessária apenas uma forma de desativação dos componentes do agrotóxico quando seus resíduos remanescentes provocarem riscos inaceitáveis ao meio ambiente e à saúde pública. A minuta também é vaga no tocante ao uso da expressão “risco inaceitável”, abrangendo diferentes tipos de distúrbios e até mesmo consequências cancerígenas (BRASIL, 2015a).

Indagado sobre o projeto de lei 3.200/2015, o Deputado Federal Covatti Filho ressaltou a importância de sua aprovação para a competitividade agrícola do Brasil no exterior (empresarial e familiar), apelando para a importância do saldo positivo na balança comercial e destacando a importância da CTNFito para proporcionar uma maior segurança e celeridade aos processos de tramitação, ao concentrar, segundo o Deputado, os melhores cientistas dos países em um colegiado (BRASIL, 2015a).

Já o projeto de lei 1.687/2015 objetiva instituir a Política Nacional de Apoio aos Agrotóxicos e Afins de Baixa Periculosidade, contando, como a justificativa, com a possibilidade de aumento dos rendimentos e lucros. Na sua redação dispõe que, para ser considerado biopesticida, o produto deve ter baixo custo, ser de simples manuseio e não favorecer o surgimento de formas mais resistentes de pragas agrícolas, além de ser pouco agressivo à natureza (BRASIL, 2015b). Caso aprovado, este projeto de lei obriga o poder público a incentivar as empresas e produtores rurais que trabalham com agrotóxicos não sintéticos de origem natural por meio de subsídios e linhas de crédito com baixas taxas

de juros (SOBRINHO; WALTRICH, 2017, p. 145-147).

O projeto de lei 6.299/2002 também propõe uma mudança de nomenclatura, com a substituição do termo “agrotóxico” por “produtos fitossanitários” e “produtos de controle ambiental”. Também nesta perspectiva, busca amenizar a compreensão dos riscos inerentes ao uso de substâncias nocivas, utilizando um “vocabulário dissociado de ideia de toxicidade, que se assemelha à antiga referência de “defensivos agrícolas”, empregada outrora para designar os produtos químicos destinados à atividade rural até a publicação da Constituição de 1988 (PERES; MOREIRA; DUBOIS, 2003 *apud* SALES, 2020, p. 67-68).

Ademais, o projeto de lei 6.299/2002 apenas enquadra as substâncias em aceitáveis ou inaceitáveis, além de facilitar a criação de agrotóxicos ao não banir as substâncias com características que possam causar certas doenças cancerígenas e mutagênicas como a lei atualmente vigente restringe. Também permite o registro ou autorização temporária na hipótese em que os itens já possuam cadastro para culturas similares em, pelo menos, três países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE; ou mesmo o emprego de agrotóxicos sem o devido receituário agrônômico. Além disso, o registro ou autorização temporária também ocorreria por decurso de tempo de 30 dias a 1 ano, conforme a modalidade de registro ou alteração desejada, quando estão pendentes de manifestação conclusiva pelos órgãos responsáveis pela Agricultura, Meio Ambiente e Saúde (BRASIL, 2002b *apud* SALES, 2020, p. 68).

O projeto de lei nº 6.299/2002 defende as flexibilizações na regulamentação dos agrotóxicos, baseando-se na sua importância para a produção agrícola. Também critica a Lei nº 7.802/1989 por não dispor sobre a conceituação de produtos novos e produtos similares (genéricos), porque, de acordo com o autor do projeto de lei 6.299/2002, o Senador Federal Blairo Maggi, a diferenciação seria um estímulo à concorrência já que considera que os produtos similares devem possuir um procedimento mais simples. Atualmente, contudo, exigem-se os mesmos ensaios e testes toxicológicos e ambientais para produtos similares, como se fossem novos, o que, na opinião do autor do projeto de lei nº 6.299/2002, acaba por dificultar e encarecer a produção de agrotóxicos (BRASIL, 2002b).

São mudanças também almejadas pelo projeto de lei nº 6.299/2002 a supressão da obrigatoriedade do “antídoto” do agrotóxico e a instituição de uma “proposta de uma política estatal de fomento à genéricos de defensivos agrícolas e fármacos veterinários”. A crítica que justifica a relevância do projeto é baseada na ideia de que o rigoroso processo de registro de agrotóxicos, além de sua morosidade e onerosidade, prejudicam a produção agropecuária nacional. Argumenta que por causa disso o produto brasileiro perde condições de competitividade no mercado internacional e o agricultor acaba prejudicado. Dessa forma, propõe a existência de um registro especial temporário de produto equivalente, a

ser concedido, em caráter liminar, pelo órgão registrante (BRASIL, 2002b).

Os projetos de lei 3.200/2015, 1.687/2015 e 6.299/2002 encontram-se apensados e sujeitos à apreciação do Plenário na Câmara dos Deputados, todos em trâmite de prioridade⁵. Na análise destes, percebe-se o apelo às necessidades econômicas do uso de agrotóxicos, e, por meio deste discurso, tenta-se disfarçar sua periculosidade para o ambiente e, direta e indiretamente, para o ser humano, as presentes e futuras gerações.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA OS RISCOS DO USO DE AGROTÓXICOS PARA A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Na análise das flexibilizações no que tange o registro e fiscalização do uso de agrotóxicos no Brasil, ganha espaço a reflexão sobre as políticas públicas em ato, ou que poderiam ser implementadas, para o acompanhamento de tal cenário.

As políticas públicas podem ser definidas como um “conjunto de disposições, medidas, procedimentos e ações de governo que regulam as atividades governamentais relacionadas às tarefas de interesse público e traduzem a orientação política de um Estado”. Nesse sentido, “buscam movimentar o governo, criar mecanismos de acompanhamento das ações previstas e de implementação das alterações necessárias”, atingindo seu propósito quando produzem resultados e mudanças efetivas no mundo real. “Por se configurarem típicas ações estatais, demandam lastros legais que garantam a observância ao princípio da legalidade, por um lado, e a concretização dos preceitos e das diretrizes constitucionais aplicáveis, por outro” (BERGER *et al.*, 2019, p. 108-109).

Nesta perspectiva, focalizando o objeto deste estudo, “no Brasil, uma política pública que viesse a estabelecer critérios de proteção contra os riscos de agrotóxicos encontraria seu fundamento jurídico na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988” (BERGER *et al.*, 2019, p. 109). Uma tal política pública deveria estar articulada com as políticas públicas para salvaguarda da saúde, da segurança alimentar e do meio ambiente, compreendida nas políticas constitucionais e ações voltadas à sustentabilidade socioambiental.

Nesse sentido, vale ressaltar que a Constituição de 1988 dispõe no art. 196 que a saúde será garantida por meio de políticas sociais e econômicas que visam prevenir os riscos de doenças e de outros agravos, além de promover o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988).

Além do mais, a economia também deve assegurar a todos a existência digna. Desse modo, têm o Estado e a própria coletividade a obrigação ambiental, a partir da predisposição constitucional no seu art. 170, inc. VI, de obedecer as superiores balizas normativas

⁵ Para mais informações acessar o site da Câmara dos Deputados: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=46249>.

quanto ao uso dos bens ambientais e fundamentais, como os recursos ambientais, os bens culturais, as cidades e a saúde (FIORILLO; FERREIRA, 2020, p. 473).

Nesse sentido, a atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente. Esta compreensão defluiu da normatividade constitucional e foi consolidada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já há algum tempo, como é possível observar na Ação Direita de Inconstitucionalidade, ADI 3.540/2006:

A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina (BRASIL, STF, 2006).

Assim, a previsão constitucional da função reguladora ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado facilita e obriga a intervenção estatal, legislativa ou não. E por causa disso, a prestação positiva do Estado dispensa justificativa, mas a não intervenção do Estado deve ser justificada (BENJAMIN *apud* BERGER *et al.*, 2019, p. 110).

Como observa Antônio Herman Benjamin, já no início da década de 1980, a Lei nº 6.938/1981 marca a superação da doutrina individualista do meio ambiente e a abertura para uma doutrina holística, que se consolida normativamente com a Constituição de 1988:

(...) com a promulgação da Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), ensaiou-se o primeiro passo em direção a um paradigma jurídico-econômico que holisticamente tratasse e não maltratasse a terra, seus arvoredos e os processos ecológicos essenciais a ela associados. Um caminhar incerto e talvez insincero a princípio, em pleno regime militar, que ganhou velocidade com a democratização em 1985 e recebeu extraordinária aceitação na Constituição de 1988 (BENJAMIN *apud* ALVES; SOUZA, 2020, p. 69).

Dessa forma, pode-se afirmar que, no plano do direito positivo interno, o meio ambiente possui ampla proteção, mas não é tutelado adequadamente. Além disto, como enfatizado, possui proteção também no plano constitucional e internacional, não havendo argumento jurídico plausível que sustente uma política de não preservação do meio ambiente (ALVES; SOUZA, 2020, p. 69). Nesse sentido, como se legitima e onde encontra fundamento de validade a flexibilização do uso de agrotóxicos, visto os danos que comporta para o meio ambiente e à saúde?

Quanto à essencialidade do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado,

salienta-se que a sua proteção é compreendida como necessária “para o gozo de três liberdades essenciais e complementares: a de não ter medo, a de não passar privações materiais e a de viver com dignidade, o que reafirma os contornos doutrinários que envolvem o direito da sustentabilidade” (SOUZA *apud* ALVES; SOUZA, 2020, p. 70). Nesta perspectiva, o direito da sustentabilidade, é um imperativo constitucional, que traz a lume a necessidade de se pensar políticas – internas, internacionais, transnacionais, públicas e privadas – de efetiva proteção como “compromisso solidário e global em prol do ambiente para assegurar, inclusive de maneira preventiva, a melhora contínua das relações entre os seres humanos e a natureza” (ALVES; SOUZA, 2020, p. 70).

A adoção de políticas públicas é, portanto, garantia para a concreção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nessa perspectiva, vale lembrar que a Constituição prevê a efetivação da proteção ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a responsabilidade pelo dano causado independentemente da existência de dolo ou culpa (responsabilidade objetiva), apenas exigindo a existência de um nexo de causalidade entre o fato e o dano para aplicar sanção ao agressor (FIORILLO; FERREIRA, 2020, p. 484-485).

Além disso, a Constituição de 1988 prevê dois princípios a fim de assegurar a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado: o da prevenção (art. 225, §1º, inc. IV) e o do poluidor pagador (art. 225, §3º) (FIORILLO; FERREIRA, 2020, p. 475).

Nesse sentido, cumpre salientar com Fiorillo e Ferreira (2020, p. 474):

A Constituição Federal, visando dar efetividade ao princípio da prevenção, criou um inédito instrumento destinado a fixar obrigação preventiva àqueles que pretendem instalar obra ou mesmo atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente (meio ambiente natural, meio ambiente cultural, meio ambiente artificial e meio ambiente do trabalho). A referida obrigação, por força constitucional, será via de regra sempre exigível daqueles que atuando na ordem econômica capitalista necessitem usar bens ambientais visando a elaboração de produtos ou mesmo a realização de serviços.

Por sua vez, o princípio do poluidor pagador possui duas órbitas de alcance: de um lado, busca-se evitar a ocorrência de danos ambientais (prevenção) e do outro, uma vez ocorrido o dano, passa-se à sua reparação (repressão) (FIORILLO; FERREIRA, 2020, p. 475). No entanto, para que este princípio não se transforme no princípio pagador poluidor, em que se confere legitimidade para poluir àquele que paga, além de se responsabilizar diretamente os causadores de danos à saúde de uma determinada comunidade ou ao meio ambiente, os sujeitos ativos da lesão devem ser obrigados a financiar ações promovidas em favor da coletividade (BERGER *et al.*, 2019, p. 118-119).

Nesse sentido, o princípio do poluidor pagador incide na aplicação de alguns aspectos da responsabilidade civil em face dos danos ambientais: “a) a prioridade da reparação

específica do dano ambiental; b) a denominada responsabilidade chamada civil objetiva; e c) solidariedade para suportar os danos causados ao meio ambiente” (FIORILLO; FERREIRA 2020, p. 480). Para se evitar o dano ao meio ambiente, esses princípios devem ser aplicados de forma que se busque a reparação específica do dano ao *status quo*, e, não sendo possível, buscar a compensação pecuniária (FISCHER, 1938 *apud* FIORILLO; FERREIRA, 2020, p 480).

Dentre as políticas públicas em ato, cumpre destacar que a Lei nº 6.938/1981 criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA (art. 6º) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA (art. 7º). Além disso, no seu art. 9º, estabeleceu os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, dentre estes: a avaliação de impactos ambientais (art. 9º, III); o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (art. 9º, IV); as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental (art. 9º, IX); o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais (art. 9º, XII) (BRASIL, 1981).

A alternativa mais consistente para contrapor o uso de agrotóxicos e incentivar a produção de alimentos em consonância com a sustentabilidade socioambiental se encontra na Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), instituída pela Lei nº 10.831/2003 e regulamentada pelo Decreto nº 7.794/2012. Esta normativa de abrangência nacional, contempla os objetivos de integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutores da transição agroecológica, promover a produção orgânica e de base agroecológica. Assim, busca contribuir para o desenvolvimento sustentável, possibilitando a melhoria de qualidade de vida através da oferta e consumo de alimentos saudáveis e do uso sustentável dos recursos naturais⁶. Nesse sentido, esta legislação poderia dar base a uma planificação estratégica para a proteção do meio ambiente e da saúde como instrumento de garantia da segurança e soberania alimentar, promovendo a produção agrícola em consonância com os objetivos do desenvolvimento sustentável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de signatário de diversos tratados internacionais que convencionam a diminuição da poluição e preservação do meio ambiente, o Brasil tem caminhado na contramão dos objetivos traçados para o desenvolvimento sustentável, flexibilizando normas para o uso e registro de agrotóxicos e desconsiderando os danos e o retrocesso que tais liberações representam para a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, da saúde e da vida.

⁶ Para mais informações, acessar: <http://www.agroecologia.gov.br/politica>.

A Lei 7.802/1989 regulamenta o registro e fiscaliza o uso de agrotóxicos no Brasil, contudo, projetos de lei, especificamente os analisados nestes estudos 3.200/2015, 1.687/2015 e 6.299/2002, buscam sua revogação e a implementação de medidas mais flexíveis para o controle dos agrotóxicos. Entre estas medidas encontram-se a criação de um órgão único para regulamentação, a permissão de experimentação temporária de agrotóxicos sem registros, diferentes formas de incentivo ao uso de determinados agrotóxicos e a possibilidade de registros temporários.

Mesmo que estes projetos ainda se encontrem em tramitação, as flexibilizações ganham corpo através das decisões de governo e do contorcionismo hermenêutico em via judiciária que impulsionam o protagonismo do Brasil no consumo de agrotóxicos e suas consequências para a saúde da população e do ambiente.

Do percurso realizado observa-se que no direito positivo interno, no plano constitucional e infraconstitucional, o meio ambiente possui ampla proteção, mas não é tutelado adequadamente. Além disto, como enfatizado, possui proteção também no plano internacional, uma proteção reforçada nos esforços e compromissos internacionais voltados para o desenvolvimento sustentável. Não existe, portanto, argumento jurídico plausível que sustente uma política de não preservação do meio ambiente e que desconsidere os riscos e danos efetivos causados pelo uso de agrotóxicos tanto para a saúde dos seres humanos quanto para a biodiversidade, implicando na degradação ambiental e na redução da qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Dentre as políticas públicas em ato, a iniciativa mais consistente para contrapor o uso de agrotóxicos e incentivar a produção de alimentos em consonância com a sustentabilidade socioambiental se encontra na Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, instituída pela Lei nº 10.831/2003 e regulamentada pelo Decreto nº 7.794/2012. Buscando integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutores da transição agroecológica e promover a produção orgânica e de base agroecológica, esta normativa de abrangência nacional contribui para o desenvolvimento sustentável, mirando a melhoria da qualidade de vida através da oferta e consumo de alimentos saudáveis e do uso sustentável dos recursos naturais. Nesse sentido, esta legislação poderia dar base a uma planificação estratégica para a proteção do meio ambiente e da saúde através da agroecologia como instrumento de garantia da segurança e soberania alimentar. Entretanto, muitos são os obstáculos que se impõe à agroecologia no Brasil, especialmente em função do grande poder econômico e político do *agribusiness* no país. A flexibilização do controle do uso de agrotóxicos no Brasil é uma emanção deste poder, em claro contraste com a direção constitucional e internacional, que coloca o país na contramão do desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mirella Dias; CAVENDISH, Thais Araújo; BUENO, Priscila Campos; ERVILHA, Iara Campos; GREGÓRIO, Luisa de Sordi; KANASHIRO, Natiela Beatriz de Oliveira; ROHLFS, Daniela Busosi; CARMO, Thenille Faria Machado do. A flexibilização da legislação brasileira de agrotóxicos e os riscos à saúde humana: análise do Projeto de Lei nº 3.200/2015. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 7, p. 1-11, 27 jul. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/jLPPw4N4gQMCDdXHM-ZHCkkK/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 22 set. 2020.

ALVES, Jaime Leônidas Miranda; SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. PROTEÇÃO AMBIENTAL: entre o direito da sustentabilidade e o estado de coisas inconstitucional. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, [S.L.], v. 6, n. 2, p. 63-78, 23 dez. 2020. Semestral. Conselho Nacional de Pesquisa e Pos-Graduacao em Direito - CONPEDI. <http://dx.doi.org/10.26668/indexlawjournals/2525-9687/2020.v6i2.6932>. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistards/article/view/6932>. Acesso em: 31 mar. 2021.

BERGER, Maurício Sebastián; PEREIRA, Reginaldo; SINEIRO, Cecília Carrizo; BIEGER, Andrey Luciano. Justiça ambiental e proteção de riscos dos agrotóxicos no Brasil: problematizações a partir do caso las madres de barrio ituzaingó anexo, córdoba, argentina. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 10, n. 3, p. 92-126, 21 dez. 2019. Quadrimestral. Pontificia Universidade Catolica do Parana - PUCPR. <http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v10i3.24436>. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/24436>. Acesso em: 31 mar. 2021.

BRANDÃO, Luiz Carlos Kopes; SOUZA, Carmo Anotnio de. O princípio da equidade intergeracional. **Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**. Macapá, n.2, 2010, p. 163-175.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal nº 8, de 05 de outubro de 1988. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 24 set. 2020.

BRASIL. Decreto (2002). Decreto nº 4.074, de 04 de janeiro de 2002a. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4074.htm. Acesso em: 17 set. 2020.

BRASIL. Lei (1981). Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Lei (1989). Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7802.htm. Acesso em: 17 set. 2020.

BRASIL. Projeto de Lei nº 1.687, de 26 de maio de 2015b. Brasília, Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1295930>. Acesso em: 19 out. 2020.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.200, de 06 de outubro de 2015a. Brasília, Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1996620>.

Acesso em: 19 out. 2020.

BRASIL. Projeto de Lei nº 6.299, de 13 de março de 2002b. Brasília, Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=46249&ord=1>. Acesso em: 19 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3.540. Relator: Relator Ministro CELSO DE MELLO. **Med. Caut. em Ação Direita de Inconstitucionalidade**. Brasília, 03 fev. 2006. p. 528-595. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>. Acesso em: 31 mar. 2021.

BRASIL (2020). STF. ADPF nº 656. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Liminar Deferida. Brasília, Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5866860>. Acesso em: 20 out. 2020.

CALGARO, Cleide; RECH, Moisés João. Justiça ambiental, direitos humanos e meio ambiente: uma relação em construção. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 1-16, 30 dez. 2017. Semestral. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistards/article/view/2261>. Acesso em: 22 set. 2020.

GOMES, Chaiane Ferrazza; CEOLIN, Lisianne Sabedra; COLVERO, Ronaldo Bernardino. Estado e meio ambiente: como concretizar um estado de direito ambiental?. **Argumentos - Revista do Departamento de Ciências Sociais da Unimontes**, Montes Claros, v. 17, n. 1, p. 105-127, jan. 2020. Semestral. Revista do Departamento de Ciências Sociais da UNIMONTES. <http://dx.doi.org/10.32887/issn.2527-2551v17n1p.105-127>. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/argumentos/article/view/944>. Acesso em: 31 mar. 2021.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. AS OBRIGAÇÕES AMBIENTAIS EM FACE DO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, v. 5, p. 457-488, dez. 2020. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacao/revista-juridica-lusobrasileira-ano-6-2020-n-5/211>. Acesso em: 06 abr. 2021.

FOLGADO, Cleber Adriano Rodrigues; SOUSA, Ranielle Caroline de. **Uma leitura sobre o desmonte da legislação de agrotóxicos no Brasil**. Disponível em: <https://forumbaianodecombateaosagrototoxicos.org/wp-content/uploads/2019/06/2.-Artigo-Semin%C3%A1rio-Internacional-Goi%C3%A1s-FOLGADO-RANI.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2021.

HESS, Sônia Corina. Brasil, o país campeão no uso de agrotóxicos. In: (.ORG), Sônia Corina Hess. **Ensaio sobre poluição e doenças no Brasil**. São Paulo: Outras Expressões, 2018. p. 1-343.

HESS, Sônia Corina; NODARI, Rubens Onofre. Efeitos do glifosato nos microorganismos e em ecossistemas aquáticos. In: (.ORG), Sônia Corina Hess. **Ensaio sobre poluição e doenças no Brasil**. São Paulo: Outras Expressões, 2018. p. 1-343.

MELO, Milena Petters. Desenvolvimento sustentável: das declarações internacionais à planificação estratégica e *governance* local. In: WOLKMER, Maria de Fátima S.; MELO,

Milena Petters (org.). **Crise Ambiental, Direitos à Água e Sustentabilidade**: visões multidisciplinares. Caxias do Sul: Educs, 2012. p. 189. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/340037703_CRISE_AMBIENTAL_DIREITOS_A_AGUA_E_SUSTENTABILIDADE_visoes_multidisciplinares. Acesso em: 19 out. 2020.

MELO, Milena Petters; BUCKHART, Thiago Rafael. Constitucionalismo e meio ambiente: os novos paradigmas do direito constitucional ambiental no Equador, Bolívia e Islândia. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v.8, n.14, jan-jun, 2016. P. 175-193. Disponível em: <http://abdconst.com.br/revista15/constitucionalismoMilena.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Histórico dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. 2015. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/component/k2/item/11594-portal-informacoes-ambientais-ods-mma-historico>. Acesso em: 22 out. 2020.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL (2015). **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Disponível em: <https://brasil.un.org/>. Acesso em: 19 set. 2020.

NÚMERO de agrotóxicos registrados em 2020 é o mais alto da série histórica; maioria é genérico, diz governo. **G1**. São Paulo, 18 jan. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2021/01/14/numero-de-agrotoxicos-registrados-em-2020-e-o-mais-alto-da-serie-historica-maioria-e-produto-generico.ghtml>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Tratado Internacional, de 16 de junho de 1972. **Declaração da Conferência das Nações Unidas Sobre O Meio Ambiente Humano**. Estocolmo, Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 29 set. 2020.

RECH, Adir Ubaldó. INSTRUMENTOS DE TUTELA EFETIVA E EFICAZ NA GESTÃO DO MEIO AMBIENTE. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 4, n. 7, p. 09-41, jan. 2013. Semestral. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/221>. Acesso em: 02 nov. 2020.

REPÓRTER BRASIL. **118 agrotóxicos são aprovados durante a pandemia, liberação é ‘serviço essencial’**. 13 mai. 2020. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2020/05/96-agrotoxicos-sao-aprovados-durante-a-pandemia-liberacao-e-servico-essencial/>. Acesso em: 17 set. 2020.

SALES, Marília Gurgel Rocha de Paiva e. A proposta de flexibilização da legislação sobre agrotóxicos (projeto de lei nº6.299/2002): análise à luz do direito fundamental à sadia condição de vida e ao meio ambiente equilibrado. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, Maranhão, v. 6, n. 1, p. 50-75, 28 jul. 2020. Semestral. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistards/article/view/6403>. Acesso em: 22 set. 2020.

SANTOS, Euseli dos. O princípio da proibição do retrocesso socioambiental e o “novo” Código Florestal. **Revista Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 505-529, jul. 2012. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/6260>. Acesso em: 02 nov. 2020, p. 511.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais (Sociais) e a Assim Chamada Proibição de Retrocesso: Contribuindo para uma Discussão. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa - RIDB**, Caxias do Sul, v. 1, n. 13, p. 769-820, jan. 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10923/11333>. Acesso em: 02 nov. 2020, p. 710-711.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O direito constitucional ambiental brasileiro e a governança judicial ecológica: estudo à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. *Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*. Curitiba, 2019, vol. 11, n. 20, jan/jul 2019, p. 42-110. Disponível em: <https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/209>. Acesso: 12/02/2021.

SOBRINHO, Liton Lanes Pilau; WALTRICH, Dhieimy Quelem. O desmonte da legislação de agrotóxicos e as ameaças para a sustentabilidade. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 141-160, 30 dez. 2017. Semestral. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistards/article/view/2605>. Acesso em: 22 set. 2020.

TOOGE, Rikardy. Governo libera o registro de 31 agrotóxicos genéricos para uso dos agricultores. **G1**, São Paulo, 23, set. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2020/09/23/governo-libera-o-registro-de-31-agrotoxicos-genericos-para-uso-dos-agricultores.ghtml>>. Acesso em: 26 set. 2020.

CRISE DE REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA NO BRASIL E RETROCESSOS AMBIENTAIS NO CONTEXTO DO AGRONEGÓCIO: IMPACTOS PARA AS GERAÇÕES FUTURAS

Igor Felipe Araújo Rocha¹
Laís Lopes de Sousa²

INTRODUÇÃO

O fundamento principal desta pesquisa consiste na análise dos retrocessos ambientais advindos do método de produção do agronegócio, em face da crise de representatividade política no Brasil, a fim de demonstrar a repercussão e os impactos da combinação desses fatores nas condições de vida das gerações futuras.

A análise da atuação da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) demonstra que os interesses defendidos por ela, além de não favorecerem aos pequenos produtores — os quais, desde o limiar da história, convivem com um cenário excludente — estão em desconhecimento com o desenvolvimento sustentável. À luz dessa influência exercida politicamente, os grandes latifundiários têm a possibilidade de produzir em larga escala, a partir da exploração indiscriminada dos recursos naturais, sem considerar, no entanto, a preservação ambiental e o pacto intergeracional estipulado pelo artigo 225 da Constituição Federal. Assim, vislumbra-se a equivocada noção de superioridade humana frente à natureza, quando, na verdade, há uma relação de coexistência, de tal maneira que a fruição dos recursos naturais deve ser pautada na responsabilidade e na solidariedade para com as futuras gerações.

Isto posto, como objetivo geral, pretende-se analisar a forma segundo a qual a falta de representatividade do pequeno produtor rural afeta a sua própria subsistência. Como objetivos específicos, espera-se, em primeiro lugar, demonstrar que a desigualdade na distribuição territorial remonta uma perspectiva histórica, de tal maneira que a concentração de terras havida no período da colonização ainda se faz presente nos dias atuais. Espera-se, ainda, descortinar o papel da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) no contexto da crise de representatividade política. Por derradeiro, pretende-se especificar que as gerações futuras serão as principais receptoras dos impactos ambientais ocasionados pela cultura de exploração predatória do agronegócio. Para tanto, a pesquisa orienta-se pela vertente jurídico-sociológica, a partir da análise conjunta de aspectos históricos, estatísticos e jurídicos que circundam a temática. De mais a mais, parte-se do tipo de pesquisa jurídico-interpretativo, em face do estudo de trabalhos selecionados sobre o

¹ Graduando no curso de Zootecnia da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM). E-mail: igorlipeskr@gmail.com.

² Graduanda no curso de Direito da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) - Unidade Diamantina e pesquisadora voluntária do Grupo de Pesquisa "Desencriptando o direito à cidade nos Vales do Jequitinhonha e Mucuri" da UEMG Diamantina. E-mail: laislopes88320@gmail.com.

assunto, além da pesquisa documental, assente na análise da legislação aplicável ao tema.

Esta é uma pesquisa interdisciplinar, uma vez que conta com a confluência de conhecimentos das ciências sociais aplicadas e das ciências agrárias. Demais disso, o estudo é fruto das discussões empreendidas no âmbito do Grupo de Pesquisa “Desencriptando o direito à cidade nos Vales do Jequitinhonha e Mucuri”, desenvolvido na Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) – Unidade Diamantina, sob coordenação do Professor Cristiano Tolentino Pires.

1 PEQUENO PRODUTOR RURAL: DO BRASIL COLÔNIA À LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

Como pontapé inicial desta empreitada, cumpre recordar historicamente o período da colonização, com ênfase na distribuição territorial no Brasil. Sem embargo, infere-se, desde já, que a desigualdade territorial e, como consequência, a desigualdade social no país, remontam as capitanias hereditárias, de dentro das quais emergiram as sesmarias. Em seu principal sentido denotativo, tratavam-se as sesmarias dos terrenos abandonados ou incultos cedidos pela Coroa Portuguesa aos novos povoadores, a partir da transferência da responsabilidade de administração do território recém “descoberto” aos sesmeiros, com o fito de povoá-lo e assegurá-lo contra eventuais invasões ante os turbulentos conflitos relacionados à ocupação e colonização, corriqueiramente experienciados durante o período histórico em apreço.

Com base no entendimento de que o sistema sesmarialista foi transplantado do contexto português para o brasileiro, faz-se mister elucidar que esse sistema não se demonstrou tão versátil conforme se pretendia, desaguando em resultados nocivos para o Brasil, compreendidos até os dias atuais. Sobre o assunto, Almeida explicita que a divisão territorial do país em sesmarias

[...] trouxe seqüelas insanáveis ao regime agrário pátrio, por ter dado início à formação dos grandes latifúndios em nosso país, que ainda hoje perduram nas cinco regiões brasileiras, diferentemente do que ocorreu em Portugal, de dimensão territorial reduzida, onde o sistema provocou o nascedouro da pequena propriedade agrícola bem mais eficiente e justa social e economicamente do que a grande propriedade brasileira, na maioria das vezes improdutiva. (ALMEIDA, 2003, p. 311).

Um outro aspecto a ser elucidado consiste nos objetivos comerciais da Coroa Portuguesa, que tinham como pano de fundo, repita-se, a implantação do sistema latifundiário no território brasileiro. Isso, pois, a divisão da terra em grandes glebas facilitaria o controle e a administração do território, assegurando a produção agrícola voltada para a exportação em massa. Estabeleceu-se, assim, um sistema de produção predatório, até mesmo porque

a burguesia e a nobreza portuguesa ainda não tinham a pretensão de habitar o Brasil. Para mais, não era interesse de Portugal destinar terras àquele que hoje é compreendido como pequeno produtor rural, porque este só teria condições de produzir para a sua subsistência, não sendo capaz, pois, de atender às demandas de exportação. Novamente, demonstram-se relevantes as impressões de Almeida, para quem

[...] a implantação do sistema sesmarialista no Brasil foi calcado em critérios pessoais e econômicos. Apenas as pessoas privilegiadas político-economicamente foram beneficiadas. O grande contingente rural-trabalhador ficou desamparado e não teve outra alternativa senão trabalhar em regime de servidão ou de quase-escravidão para os sesmeiros. (ALMEIDA, 2003, p. 311).

Desta feita, parece oportuno mencionar a abundante massa de sem terras engendrada no período ora analisado. Em que pese a cessação do sistema de sesmarias no ano de 1822 e a ausência de qualquer legislação sobre a posse de terras de 1822 até 1850, não houve a factual democratização da distribuição territorial. Isso, pois, mesmo durante esse lapso, parte considerável da população continuou sem acesso às terras, sobretudo as pessoas escravizadas, que, frise-se, sequer dispunham de sua própria liberdade. (PIRES, 2014, p. 22). Assim, “a intenção proposital da época era manter esse contingente de trabalhadores sem acesso à terra, para que se pudesse ter mão de obra disponível e barata.” (PIRES, 2014, p. 22). Na mesma perspectiva, o alvorecer da Lei Áurea (1888) exigiu a instauração do mercado de terras, a partir da instituição, no referido ano de 1850, da Lei de Terras. Isto é, com a assinatura da Lei Áurea o povo negro esquिवou-se da senzala na condição de escravo, mas, não ingressou na sociedade na condição de cidadão, uma vez que a aquisição de terras só se daria por meio da compra e, sem dispor de qualquer recurso financeiro, viu a sua liberdade permanecer cerceada.

Há que se referir, então, à sesmaria enquanto uma chaga aberta no seio do Brasil, vislumbrada sobremaneira na desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária. Bem ao revés do que se pretende a Constituição Federal em seus dispositivos sobre a função social da propriedade e a reforma agrária, a desapropriação retroalimenta a capitalização do latifúndio, enseja a disponibilização de força de trabalho abundante e barata nas regiões dos assentamentos, além do despovoamento de áreas rurais. Em síntese, a questão agrária no Brasil foi pensada, desde o seu germe, para segregar certas populações, não sendo difícil a constatação de que “o antigo nunca foi mudado e a maioria dos pequenos produtores rurais, assentados, posseiros, quilombolas se encontram [...] privados de uma situação de direitos, ou seja, sob um sistema que perpetua a pobreza rural e a questão urbana (êxodo rural).” (SILVA; LORENZO, 2020, p. 32).

A esta altura, aliás, parece substancial a compreensão de que há vários delineamentos acerca do conceito de pequeno produtor rural. No âmbito legislativo, por exemplo, cada

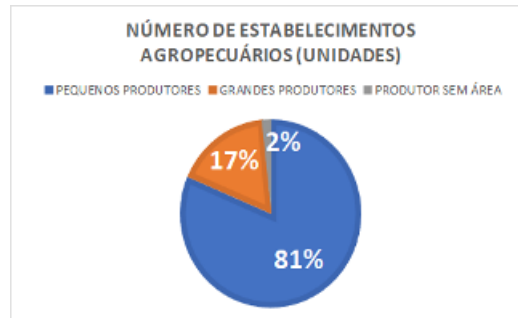
norma estatui uma delimitação conceitual assentada nos fins a que se destina. Assim, a partir da manipulação dos dados levantados pelo Censo Agropecuário de 2017 e pelo de 2006 (atualizado em 2012), realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apresentar-se-á uma análise acerca da desigualdade na distribuição territorial, com base em dois conceitos legislativos.

Numa primeira análise, recorrer-se-á ao conceito estabelecido pela Lei nº 11.428/2006, a qual dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa da Mata Atlântica. Segundo essa lei, pequeno produtor rural corresponde àquele que, residindo na zona rural, detenha a posse de gleba rural não superior a 50 (cinquenta) hectares, além de outras especificidades que não serão alvo de análise. Ao correlacionar esse conceito com os dados do Censo Agropecuário de 2017, especificamente da Tabela 6754³, a qual quantifica os estabelecimentos rurais, separando-os em grupos de faixa de extensão de terras por hectares, verifica-se uma contradição: apesar do número de pequenos produtores rurais ser veementemente mais elevado do que o número de grandes latifundiários, estes detêm uma área territorial muito maior do que aqueles.

A fim de clarificar de modo mais adequado, especifique-se que o Censo Agropecuário de 2017 ocupou-se da análise de 5.073.324 (cinco milhões, setenta e três mil, trezentos e vinte e quatro) estabelecimentos agropecuários, dos quais 77.037 (setenta e sete mil e trinta e sete) são produtores sem área, 4.130.208 (quatro milhões, centro e trinta mil, duzentos e oito) correspondem a pequenos produtores — adotando o conceito da Lei supramencionada — remanescendo, portanto, 866.079 (oitocentos e sessenta e seis mil e setenta e nove) para os conceitos de médio e grande produtor. Na mesma análise, os produtores sem área, como parece óbvio, não ocupam nenhum hectare. De outro lado, a área ocupada pelos pequenos produtores corresponde à 44.861.698 (quarenta e quatro milhões, oitocentos e sessenta e um mil, seiscentos e noventa e oito) hectares, enquanto a área ocupada pelos demais diz respeito à 306.428.120 (trezentos e seis milhões, quatrocentos e vinte e oito mil, cento e vinte) hectares. Assim, os dados foram separados percentualmente em três grupos: produtores sem área, pequenos produtores e grandes produtores — englobando neste último conceito todos aqueles que não se encaixaram nos de produtores sem área ou de pequenos produtores, a partir da adoção do critério residual —, apresentados nos gráficos abaixo a partir da quantidade de estabelecimentos agropecuários (unidades) e as respectivas áreas ocupadas por esses três grupos (hectares).

3 Uma das formas de organização dos dados colhidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) são as tabelas. A tabela 6754 do Censo Agropecuário de 2017 intitula-se “Número de estabelecimentos agropecuários e área dos estabelecimentos agropecuários, por tipologia, condição legal das terras, grupos de atividade econômica e grupos de área total”.

Gráfico 1 – Número de estabelecimentos agropecuários (unidades)



Fonte: criado pelos autores com dados extraídos de IBGE (2017)

Gráfico 2 - Área dos estabelecimentos agropecuários (hectares)



Fonte: criado pelos autores com dados extraídos de IBGE (2017)

Isso ilustra que a desigualdade na distribuição territorial no Brasil permanece banalizada, de tal maneira que “os governos têm priorizado a política agrícola (de produção) em detrimento da agrária (de terras), favorecendo o crescimento econômico e a desigualdade ao invés do desenvolvimento, da inclusão e da conservação.” (PINTO; SPAROVEK; GUIDOTTI; REYDON, 2020, p. 3).

Contudo, tendo em vista o próprio objeto investigado por esta pesquisa, apresenta-se mais adequado o conceito estabelecido pela Lei nº 8.629/1993 — a qual regulamenta os dispositivos constitucionais acerca da reforma agrária — não sendo diversa, no entanto, a constatação da desigualdade. Para fins de conceituação de pequeno produtor rural, essa lei adota o critério de módulos fiscais, sendo considerada pequena propriedade rural o imóvel de área de até quatro módulos fiscais. Ressalte-se que módulo fiscal corresponde a uma unidade de medida agrária que pode variar entre 5 (cinco) e 110 (cento e dez) hectares e cujo valor é determinado individualmente para cada município pelo INCRA. Nos termos da Lei nº 6.746/1979, o módulo fiscal será fixado tendo como base os seguintes fatores:

- a) o tipo de exploração predominante no município: (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal);
- b) a renda obtida no tipo de exploração predominante;
- c) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada;
- d) o conceito de “propriedade familiar”.

Destarte, utilizou-se a mesma metodologia da primeira conceituação, estabelecendo um paralelo entre a concepção de pequeno produtor rural versada pela Lei nº 8.629/1993 e o Censo Agropecuário de 2006 (atualizado em 2012), precisamente no que se refere à Tabela 1421⁴, a qual quantifica o número de estabelecimentos agropecuários e suas respectivas áreas, agrupando-os por classes de módulos fiscais. Nesses termos, verifica-se a conservação do paradoxo da desigualdade: uma vasta extensão territorial sob domínio de um número ínfimo de (grandes) produtores, em descompasso com uma tímida fração territorial apossada por um número de muitos dígitos de (pequenos) produtores.

Há que se especificar, mais uma vez, as minúcias da investigação. O Censo Agropecuário de 2006, ocupou-se da análise de 5.175.636 (cinco milhões, cento e setenta e cinco mil, seiscentos e trinta e seis) estabelecimentos agropecuários, dos quais 255.019 (duzentos e cinquenta e cinco mil e dezenove) são produtores sem área, 4.590.448 (quatro milhões, quinhentos e noventa mil, quatrocentos e quarenta e oito) correspondem a pequenos produtores — adotando o conceito da Lei supramencionada — remanescendo, portanto, 330.169 (trezentos e trinta mil, cento e sessenta e nove) para os conceitos de médio e grande produtor. Esclareça-se, novamente, que os produtores sem área não ocupam nenhum hectare de terra. De outra maneira, a área ocupada pelos pequenos produtores corresponde à 94.240.854 (noventa e quatro milhões, duzentos e quarenta mil, oitocentos e cinquenta e quatro) hectares, enquanto a área ocupada pelos demais diz respeito à 239.439.183 (duzentos e trinta e nove milhões, quatrocentos e trinta e nove mil, cento e oitenta e três) hectares.

Assim, os dados foram separados percentualmente em três grupos: produtores sem área, pequenos produtores e grandes produtores — englobando neste conceito todos aqueles que não se encaixaram nos de produtores sem área ou pequenos produtores —, apresentados nos gráficos abaixo a partir da quantidade de estabelecimentos agropecuários (unidades) e as respectivas áreas ocupadas pelos grupos analisados (hectares).

⁴ A tabela 1421 do Censo Agropecuário de 2006 (atualizada em 2012) intitula-se “Número de estabelecimentos agropecuários e área dos estabelecimentos, por utilização das terras, grupos de área de lavouras, grupos de área de pastagens e classificação por módulo fiscal.”

Gráfico 3 - Número de estabelecimentos agropecuários (unidades)



Fonte: criado pelos autores com dados extraídos de IBGE (2012)

Gráfico 4 – Área dos estabelecimentos agropecuários (hectares)



Fonte: criado pelos autores com dados extraídos de IBGE (2012)

Toda a discussão ora alinhavada, pode ser sintetizada pelos dizeres de Virgílio Afonso da Silva, para quem a desigualdade na distribuição de riquezas que acompanha a história do Brasil também incide na má distribuição da propriedade de imóveis rurais, de tal maneira que os latifúndios ainda ocupam o vasto domínio da extensão de terras rurais, enquanto, simultaneamente, existem milhares de famílias brasileiras sem acesso à terra. (SILVA, 2021, p. 225). Toda essa visível desigualdade sempre foi acompanhada de indignação. Justamente em função disso, é que um dos resultados da luta camponesa, presente desde o limiar da história excludente do país, foi a aprovação da Lei 4.504/1964 — o Estatuto da Terra. O artigo 1º, §1º, dessa norma estabelece a reforma agrária como sendo “o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”. Mas, apesar de abrasadora no papel, trata-se de letra frígida na realidade

concreta, com pouca ou nenhuma aplicabilidade.

A principal impressão decorrente dessas proposições iniciais é a de que a realidade brasileira, sobretudo no que diz respeito à distribuição de terras, nada mudou desde a colonização. Em face disso, depreende-se que o conceito de “pequeno” produtor rural cunhado pela legislação, reproduzido pela literatura especializada e mimetizado pelo senso comum, remonta as origens remotas do sistema de distribuição de terras no Brasil — um sistema originariamente alicerçado na segregação e que, virtuosamente, continua acertando o mesmo alvo da colonização até os dias atuais: a exclusão social.

2 CRISE DE REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA NA CATEGORIA DOS PEQUENOS PRODUTORES RURAIS

O estudo a respeito da crise de representatividade política no Brasil pressupõe o entendimento mínimo acerca dos direitos das minorias, amplamente debatidos no século XXI. Isto posto, cumpre trazer à baila a noção de que a característica essencial dos grupos minoritários não se reduz ao aspecto quantitativo, mas, por outro lado, exprime-se a partir de “certas feições estruturais básicas nas inter-relações maioria-minoria, como *v.g.* a relação de poder, de acordo com a qual se verifica uma superioridade da “maioria” frente a uma minoria inferior quanto ao poder”. (CHAVES, 1971, p. 149-150).

É necessário que esteja muito bem delineada a noção de que apenas aspectos qualitativos — e não necessariamente atrelados à quantidade — são capazes de categorizar as referidas minorias. Nesse sentido, Ana Maria D’Ávila Lopes (2008), a partir do entendimento de Gabi Wucher, explicita:

certas minorias são maiorias numéricas, como sucedia na África do Sul no tempo do apartheid, em relação à população negra. Nesse sentido, o critério objetivo numérico pode ser insuficiente para determinar o conceito de minoria, sendo a exclusão social e a falta de participação nas decisões políticas dos grupos minoritários, o melhor critério objetivo de definição. (LOPES, 2008, p. 163).

Diante disso, compreende-se que a atuação hodierna do Poder Legislativo brasileiro reverbera a representação política das maiorias sociais, em desfavor, pois, das minorias. Nessa análise, uma das causas legítimas da crescente descrença dos cidadãos na política consiste — para além da falta de espaço para a participação direta nos espaços políticos — nos obstáculos que os desestimulam a pleitear cargos eletivos (SILVA, 2021, p. 635). Justificável tal afirmação desde o ponto de vista do financiamento das campanhas eleitorais, o qual consiste em um dos fatores que reduzem as possibilidades de eleição de novos concorrentes. (SILVA, 2021, p. 636). De modo contextualizado, as campanhas eleitorais possuem relação visceral com dispêndio financeiro, de tal maneira que quem ascende ao

parlamento são sujeitos abastados que, comumente, se inserem no conceito de maiorias sociais. Isso significa, de um modo geral, a ausência de representação dos direitos das minorias no Congresso Nacional, desencadeando na crise de representatividade política, corroborada a partir do papel majoritário exercido pelo Legislativo.

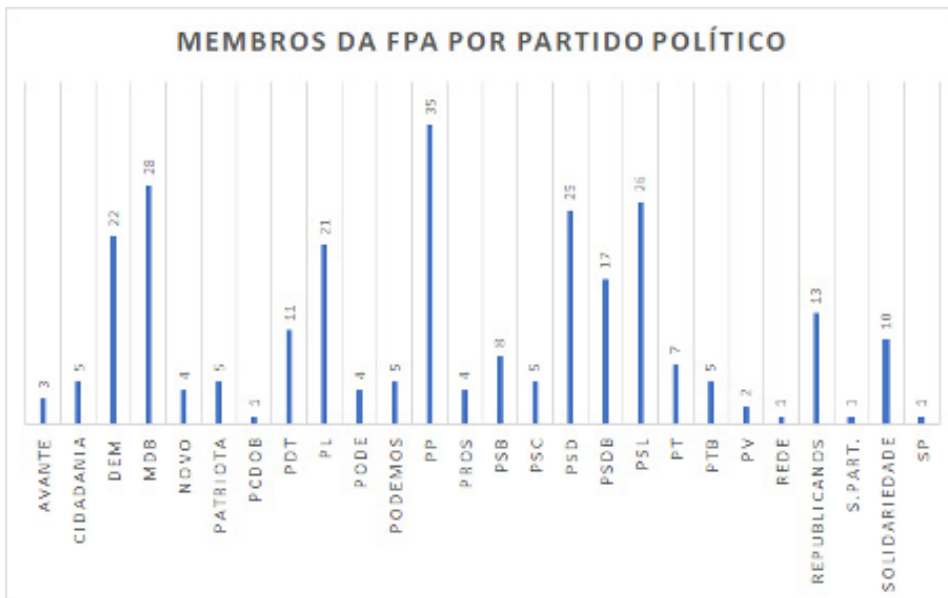
A reflexão em torno do ponto chave deste capítulo — a relação entre crise de representatividade política no Brasil e os pequenos produtores rurais — exige um breve retorno à União Democrática Ruralista (UDR), a qual veio à lume em 1985 para contrapor os movimentos dos trabalhadores sem-terra na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) e instrumentalizar a violência no campo. Sumariamente, essa associação civil visava a implementação da defesa da propriedade privada, frontalmente aos projetos de reforma agrária. Em termos menos brandos, “a UDR é expressão mais radical da elite latifundiária, que detém raízes no mundo rural marcado pelo conflito.” (DE OLIVEIRA RODRIGUES, 2020, p. 245).

Frente a essas colocações, ao que tudo indica, a UDR vê-se materializada na atuação da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Trata-se de uma frente parlamentar ampla, que constitui a “expressão/representação atual do movimento dos grandes proprietários de terras e capitalistas com interesses fincados na agropecuária, hodiernamente denominado de agronegócio, e que controla espaços de poder.” (INTINI; FERNANDES, 2013, p. 95). Dentro desse recorte temático e discutindo justamente a face política do agronegócio, João Marcelo Intini e Uelton Francisco Fernandes ainda explicitam que

os diversos grupamentos de interesse, circunstanciais ou permanentes, podem organizar-se institucionalmente em Frentes Parlamentares, que são definidas como associações suprapartidárias constituídas de pelo menos um terço de membros do Poder Legislativo Federal, destinadas a promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade ou tema de interesse relevante. Desta forma, a articulação política do agronegócio no Parlamento brasileiro, comumente denominada de “bancada ruralista”, encontra-se institucionalizada através da Frente Parlamentar da Agropecuária – FPA. (INTINI; FERNANDES, 2013, p. 88).

Segundo dados do portal da Câmara dos Deputados, atualizados em fevereiro do ano de 2019, a Frente Parlamentar da Agropecuária é constituída por 282 (duzentos e oitenta e dois) membros, sendo 39 (trinta e nove) senadores e 243 (duzentos e quarenta e três) deputados — destes, 12 (doze) estão fora de exercício. Com base nessas informações, realizou-se uma pesquisa apurada no que tange às profissões e aos partidos políticos de cada membro da FPA, a fim de traçar um perfil identitário dessa bancada. Para tanto, a apuração considerou apenas os deputados que estão em exercício e, ante a ausência de informações no Portal da Câmara, não foram consideradas as profissões dos senadores, mas, apenas os seus partidos políticos.

Gráfico 5: Membros da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) por partido político



Fonte: Dados da pesquisa (2021)

Gráfico 6: Membros da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) por profissão



Fonte: Dados da pesquisa (2021)

Dado o pluripartidarismo atrelado à diversidade de profissões de elite (empresários, advogados, administradores e médicos) que compõem a maioria das cadeiras da FPA, esta é reconhecida pela sua notória e astuta capacidade de mobilização. A atuação da bancada ruralista reflete fielmente o perfil dos seus integrantes e os seus respectivos interesses próprios, como se verá mais adiante. Cabe mencionar ainda, que dentre as principais pautas da agenda da FPA, direta ou indiretamente se inserem

a paralisação dos projetos de reforma agrária; desestimulação da agricultura familiar; trancamento das pautas étnicas de titulação de terras; negociação e perdão integral das dívidas dos grandes empreendedores rurais; expansão das terras cultiváveis, com utilização plena das propriedades rurais; inibição da criação de parques de preservação ambiental, principalmente sem indenização; inibição dos direitos dos trabalhadores rurais; entre outras que convergem. Como formas de atuação formulam discursos para criminalizar os movimentos sociais, tentando desarticulá-los, assim como, boicotar quaisquer tipos de mobilização que vise o acesso do camponês e dos grupos étnicos a terra. (DE OLIVEIRA RODRIGUES, 2020, p. 245).

Uma demonstração fática que confirma essas afirmações, dentre os inúmeros exemplos passíveis de serem citados, é o posicionamento contrário da Bancada Ruralista ao Projeto de Lei nº 7.946 de 2017, cuja redação versa acerca das condições de trabalho no meio rural. No resumo executivo do PL, apresentado na Câmara dos Deputados no dia 27 de junho de 2017, pelo Deputado Roberto de Lucena do Partido Verde, vislumbra-se a propositura do acréscimo de um artigo à Lei nº 4.503, de 30 de novembro de 1964, para determinar a cassação da inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) de empresas que se utilizem direta ou indiretamente de trabalho escravo.

Apesar de reconhecer as inúmeras matizes de exploração do trabalho escravo nos dias atuais, a principal justificativa apresentada pela FPA para a rejeição do Projeto de Lei em apreço é a preocupação com o setor industrial. Dessa maneira, a bancada sustenta a inexistência de um conceito objetivo para designar as condições e jornadas de trabalho análogos à escravidão, destacando a supramencionada preocupação com o setor industrial, o qual, de acordo com o texto, não é esclarecido acerca de todas as etapas e rotinas de trabalho.

É fundamental evidenciar, contudo, que o Portal da Inspeção do Trabalho (2021) apresenta o radar comparativo de trabalhadores urbanos e rurais regatados em situação análoga à escravidão. A partir de um breve exame comparativo, conclui-se de modo bastante límpido que o número de trabalhadores nessas condições no âmbito rural é muito mais alargado do que no urbano. Isso clarifica a opção feita pela manutenção do feudalismo em detrimento da garantia de condições dignas de trabalho no campo.

À luz das observações iniciais deste capítulo, parece perceptível que eventual atuação da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) a favor dos pequenos produtores rurais e em detrimento das expectativas e pretensões da agroindústria, ocasionaria perda de credibilidade e, por conseguinte, perda do financiamento de campanha eleitoral patrocinado

pelos beneficiários do agronegócio. Ora, pois, quem financia anseia pela obtenção de resultados e, nessa esteira, a Bancada Ruralista, ocupada majoritariamente por defensores dos interesses da agricultura industrial, especialmente em face de sua agenda conservadora no tocante à reforma agrária (INESC, 2007, p.13) não parece capaz de representar adequadamente os pequenos produtores.

A despeito de o setor rural, num contexto amplo, estar representado no Congresso Nacional, tendo em vista a existência da Frente Parlamentar da Agropecuária, tal representação não se estende aos pequenos produtores, demonstrando a inserção dessa categoria naquilo que é entendido por “minorias sociais”. Esse caráter excludente da representação encontra lastro no art. 1º do Estatuto da Frente Parlamentar da Agropecuária, uma vez que o dispositivo estabelece um único objetivo da Bancada: “estimular a ampliação de políticas públicas para o desenvolvimento do agronegócio nacional.” Dentro dessa ótica, as políticas públicas fomentadas pela Bancada Ruralista “são contrárias à reforma agrária, perseguem os camponeses, os movimentos sociais e a produção familiar, além de andar na contramão das pautas ambientais de nossos dias.” (LIBERA, 2019, p. 253).

A representatividade política (ou a falta dela), também se faz presente em âmbito municipal, importando entender a respeito da existência de diferentes conselhos nesse contexto. O escopo dos conselhos municipais é conferir representatividade à sociedade civil frente ao poder público numa relação de interlocução e, em razão disso, são instrumentos democráticos de notável relevância. Contudo, essa representatividade nem sempre ocorre de modo efetivo, de tal maneira que os conselhos vêm sendo utilizados para revestir de legalidade procedimentos e decisões que são, em última análise, ilegais, ou, no mínimo, desalinhados com o interesse público. Um possível fator de justificação da afirmação precedente é que, geralmente, a composição dos conselhos se divide em representantes das secretarias públicas e representantes de setores da sociedade civil, mas, estes últimos, não raro, são intimamente ligados ao poder público e às frações hegemônicas da sociedade, por consequência.

Nesse viés discursivo, demonstra-se relevante o destaque de que a ausência de representatividade dos pequenos produtores rurais é verificada para além das Casas do Legislativo e sucede, por exemplo, nos Conselhos das Áreas de Proteção Ambiental (APAs). O documentário “Ser Tão Velho Cerrado” (2018) ilustra de forma bastante adequada essa afirmação ao abordar a carência de representatividade dos pequenos produtores e do setor ambientalista no Conselho Consultivo da APA de Pouso Alto. À época da gravação, o conselho era extremamente comprometido com os interesses da agricultura industrial, tendo em vista que — malgrado o art. 5º do Decreto nº 9.035/2017, vigente à época, estabelecer que o CONAPA seria composto por 40 (quarenta) membros titulares, com os respectivos suplentes — era composto apenas por 29 (vinte e nove) cadeiras,

das quais 2 (duas) não estavam ocupadas e, dentre as 27 (vinte e sete) restantes, apenas 5 (cinco) tinham compromisso com a proteção ambiental. Destarte, a luta pioneira do setor ambientalista e da classe camponesa é tornar tais conselhos factualmente representativos, uma vez que sua ocupação pelos grandes fazendeiros impossibilita a criação de planos de manejo coerentes com os interesses de preservação ambiental.

Percebe-se, de um lado, a Bancada Ruralista intensamente comprometida com os interesses dos grandes latifundiários e, de outro, as manobras incessantes destes para compor os conselhos das Áreas de Proteção Ambiental. Aparentemente, o interesse comum que orienta esses dois aspectos perpassa a expansão da agricultura industrial e a manutenção da hegemonia do agronegócio, sem considerar, contudo, a invisibilidade dos pequenos produtores e os impactos negativos ocasionados ao meio ambiente em decorrência da exploração indiscriminada dos recursos naturais.

3 A FINITUDE DOS RECURSOS NATURAIS E O GRITO DE SOCORRO QUE ECOA DO FUTURO

Desde a chegada dos portugueses nas terras brasileiras, já se estruturava a ideia de que a maior riqueza da Ilha de Vera Cruz era o solo extremamente fértil, verbalizado pela expressão “em se plantando tudo dá”, cunhada a partir da carta de Pero Vaz de Caminha. Ao idealizarem a fertilidade do solo brasileiro, sem, contudo, conhecerem os fatores que propiciavam essa qualidade, os primeiros povoadores deram início a um sistema de produção assente na exploração excessiva das vegetações nativas. Esse método sugava os nutrientes do solo, tornando-o improdutivo e empobrecido, diante do desmatamento das vegetações típicas que atuavam como banco de recuperação da terra degradada.

Fato é que, não só àquela época, mas, numa perspectiva atemporal, “o uso produtivo não necessariamente precisa prejudicar o meio ambiente ou destruir a diversidade, se tivermos consciência de que todas as nossas atividades econômicas estão solidamente fincadas no ambiente natural” (SACHS, 2002, p. 32). A dicotomia economia-ecologia parece perfeitamente aplicável no contexto do desenvolvimento e deve estar sempre nas pautas das discussões em torno do assunto, considerando, sobretudo, a esgotabilidade dos recursos naturais e, conseqüentemente, dos seus benefícios econômicos e sociais.

O avanço social e político do agronegócio enseja o favorecimento econômico dos latifundiários, notadamente no que se refere aos desafios do comércio. O grande produtor produz em uma escala sem precedentes, à luz das regalias concedidas pelo Estado e sem quaisquer limitações efetivas com relação à fruição dos recursos naturais. De outro lado, os grupos de pequenos produtores, vivendo à margem de questões de terra, veem-se obrigados a planejar suas atividades para acompanhar a competitividade do mercado. Dessa

maneira, o pequeno produtor, desprovido de recursos e de capacidade material e técnica, vê-se extenuado e, muitas vezes, deixa o campo — situação que abre margens para que os grandes produtores se apoplesem de ainda mais terras.

Infere-se, pois, que o agronegócio constitui um projeto de sociedade e de territórios, ocupando cada vez mais espaço em diferentes âmbitos. Nesse sentido, sob égide de uma política de manipulação das massas, sustentada pelas mídias de comunicação, cria-se uma falsa identidade, explanada de modo bastante clarificado pelas considerações de Carvalho e Oliveira (2021), para quem

ainda que apartados das condições materiais deste modelo de agricultura, muitas vezes ameaçados e desterritorializados, parcela significativa dos sujeitos pobres do campo, se sentem contemplados e seduzidos pelo “discurso agro”. Inadvertidamente se convertem em agentes de defesa e reprodução do modelo de desenvolvimento que provoca efeitos deletérios em suas vidas. O campo conceitual que sustenta a centralidade destes discursos é responsável pelo ponto cego da ideologia, que não permite que os sujeitos percebam à serviço do quê e de quem estão os discursos reproduzidos. (CARVALHO; OLIVEIRA, 2021, p. 30).

De modo contextualizado, a romantização do método (falho) do agronegócio e a (falsa) sensação de pertencimento criada nos pequenos produtores, servem de esteio e de escusa para os excessos quando do manejo do meio ambiente natural. Infelizmente, ao se ver incluso na agroindústria, o pequeno produtor deixa de perceber a importância do seu papel na atividade sustentável. De forma comparativa, enquanto a natureza é considerada um obstáculo econômico para o agronegócio — principalmente dada a necessidade de expansão territorial para alimentar as demandas de produtividade — configura o sustáculo da atividade da agricultura familiar, a qual é responsável por gerar grande parte dos produtos da cesta básica — ao passo que, como sabido, a agroindústria ocupa-se da produção quase que exclusiva de *commodities* — sem que, para isso, os recursos naturais sejam degradados de forma predatória.

Um segundo aspecto digno de nota, relaciona-se diretamente com a distribuição geográfica das pequenas propriedades. O fato de as pequenas propriedades estarem espalhadas consiste em um fator que enseja a desconcentração de potenciais focos de impactos ambientais, para além de facilitar o acesso e a comercialização dos produtos agropecuários advindos delas. Exemplificativamente, considerando não só a referida distribuição geográfica, mas também a sua extensão, o impacto de uma adubação feita em uma pequena propriedade é igualmente pequeno. Já a produção em grandes propriedades, além de ocasionar o derrubamento da vegetação nativa, se traduz em um epicentro de eutrofização dos recursos hídricos, ante a adubação em largas dosagens. Tecnicamente, “em sistemas agrícolas, a utilização inadequada de adubos orgânicos e minerais pode provocar o excesso de importantes nutrientes nos solos, que podem chegar aos cursos d’água,

devido a processos como lixiviação e escoamento superficial” (BARRETO; BARROS; BONOMO; ROCHA; AMORIM, 2013).

Noutros termos, o emprego desguarnecido de insumos agrícolas por parte dos grandes latifundiários, reflete na indisponibilidade de recursos hídricos de qualidade para os pequenos produtores, em decorrência do excesso de NPK (nitrogênio, fósforo e potássio) nas adubações. Para mais, isso desencadeia o fenômeno da eutrofização dos corpos hídricos em razão do excesso de nutrientes despejados nas águas. Em regiões nas quais ambas as categorias se utilizam de uma mesma fonte hídrica, essa situação impacta diretamente a qualidade das águas a serem utilizadas pelo pequeno produtor.

Um outro detalhe a ser comentado em sede deste capítulo, é o fato de que nos últimos anos, o planeta inteiro tem se preocupado com a crise demográfica. Isto é, a população mundial tem crescido cada vez mais, exigindo níveis de produção proporcionais. Entretanto, não se deve deixar de analisar os métodos que vêm sendo adotados pelos sistemas de produção. Nessa esteira, utilizar-se de um argumento que se propõe a suprir a demanda mundial torna-se incoerente quando observada a má distribuição dos resultados da produção.

Vociferam que o Brasil é a “fazenda do mundo” e se emudecem frente a crescente desigualdade, corroborada pelos caminhos controversos pelos quais o país se envereda: é, de fato, um dos maiores exportadores de produtos agropecuários do planeta, segundo estudos de 2021 da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Mas, concomitantemente, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) mais recente realizada pelo IBGE (2020), referente aos anos de 2017 e 2018, demonstra que há 10,3 milhões de pessoas no grau de insegurança alimentar grave da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)⁵.

É possível vislumbrar, então, o acoplamento desses dados — reprise-se, controversos — com as acepções de Amartya Sen, Celso Furtado e Ignacy Sachs, autores que entendem pela existência de um “caminho do meio” para o desenvolvimento sustentável, isto é, um possível e necessário equilíbrio entre o crescimento econômico e a adequada destinação dos frutos da produção. Analisando os referidos autores, José Eli da Veiga e Lia Zatz (2008) apresenta que

para eles, o desenvolvimento depende de como os recursos gerados pelo crescimento econômico são utilizados: para fabricar armas ou produzir alimentos, para construir palácios ou fornecer água potável. Dependendo de para onde forem os recursos, então, os frutos do crescimento preservarão os privilégios das elites ou beneficiarão o conjunto da população. (VEIGA; ZATZ, 2008, p. 54)

5 A Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) classifica os domicílios brasileiros em quatro graus. A insegurança alimentar grave, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é o grau mais alto de insegurança e corresponde à “redução quantitativa de alimentos também entre as crianças, ou seja, ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre todos os moradores, incluindo as crianças. Nessa situação, a fome passa a ser uma experiência vivida no domicílio”. (AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS, 2020).

Conclui-se, portanto, que o método do agronegócio pode ser tido como falho, ao passo que o desenvolvimento do país é comercializado no mercado de *commodities* e vendido ao estrangeiro a troco da exclusão dos pequenos produtores e da manutenção dos altos índices de miséria.

3.1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O PACTO INTERGERACIONAL

O advento da globalização trouxe consigo, para além do encurtamento das distâncias e do incremento das relações sociais, a presença cada vez mais manifesta da textura aberta da linguagem e dos seus respectivos desdobramentos na vida e no cotidiano das diferentes sociedades. Em função disso, a forma segundo a qual termos e expressões são empregados, muitas vezes demonstra-se equivocada e parece carecer de conhecimento e interpretação. É o que acontece, por exemplo, com a utilização desenfreada da expressão “desenvolvimento sustentável”.

Não por acaso, ao indagar qualquer defensor do agronegócio sobre os impactos ambientais ocasionados pela exploração predatória dos recursos da natureza, é provável que a resposta inaugural não enfrentará a provocação e apontará para a influência do setor no Produto Interno Bruto (PIB) do país. Recentemente, inclusive, um *hit* cujo refrão se condensa nos seguintes dizeres: “não é à toa que o PIB começa com “P” de pecuária” (OS MENINO [sic] DA PECUÁRIA, 2021), tem sido amplamente reproduzido nas plataformas *streaming*. De fato, é necessário reconhecer os benefícios advindos do agronegócio, sem, contudo, ignorar os seus riscos. A insistência na utilização de um único indicador para demonstrar o grau de desenvolvimento do país consiste em um mecanismo inadequado — embora estratégico — uma vez que, como será visto, não é possível sequer falar em desenvolvimento sem preservação. (ZATZ; VEIGA, 2008, p.16).

Assim, afigura-se inafastável a compreensão de Sachs, segundo a qual o termo sustentabilidade não designa apenas aspectos ambientais, mas, por outro lado, trata-se de um conceito com múltiplas facetas. Para o autor,

a sustentabilidade social vem na frente, por se destacar como a própria finalidade do desenvolvimento, sem contar com a probabilidade de que um colapso social ocorra antes da catástrofe ambiental;
 um corolário: a sustentabilidade cultural;
 a sustentabilidade do meio ambiente vem em decorrência;
 outro corolário: distribuição territorial equilibrada de assentamentos humanos e atividades;
 a sustentabilidade econômica aparece como uma necessidade, mas em hipótese alguma é condição prévia para as anteriores, uma vez que um transtorno econômico traz consigo o estrago social, que, por seu lado, obstrui a sustentabilidade ambiental;
 o mesmo pode ser dito quanto à falta de governabilidade política, e por esta razão é soberana a importância da sustentabilidade política na pilotagem do processo de reconciliação do desenvolvimento com a conservação da biodiversidade;
 novamente um corolário se introduz: a sustentabilidade do sistema internacional para manter

a paz — as guerras modernas não são apenas genocidas, mas também ecocidas — e para o estabelecimento de um sistema de administração para o patrimônio comum da humanidade. (SACHS, 2002, p.71-72).

Como já aparenta ser possível prever, o emprego inadequado dos termos “sustentabilidade” e “desenvolvimento sustentável” enseja, para além de um *marketing* ambiental artilioso, discursos sociopolíticos deturpados. Isso ocorre sobretudo em face do lançamento de “projetos equivocadamente rotulados de sustentáveis, no embalo do enorme prestígio que os assuntos ecológicos passaram a ter.” (TRIGUEIRO, 2008, np). É nesse sentido que se insere a importância em compreender as suas factuais acepções.

Ao longo deste tópico já foi demonstrado que a sustentabilidade se desdobra em uma série de ramificações — para além daquela que perpassa a proteção do meio ambiente — e faz-se indispensável, ademais, entender que o desenvolvimento sustentável deve constituir uma amálgama do crescimento econômico e da responsabilidade para com os setores imprescindíveis a uma existência digna, numa perspectiva de transversalidade de toda a gama de direitos humanos. Em síntese, “não há desenvolvimento sustentável possível sem que se harmonizem objetivos sociais, ambientais e econômicos, sem que se tenha solidariedade com as gerações atuais e futuras.” (VEIGA; ZATZ, 2008, p. 56-57).

Nessa perspectiva, insere-se o *caput* do artigo 225 da Constituição Federal, o qual, para além de constituir o âmago do Direito Socioambiental brasileiro — uma vez que apresenta o conceito de meio ambiente ecologicamente equilibrado — estabelece o pacto intergeracional, isto é, o compromisso das presentes gerações com as futuras no que se refere à proteção e preservação dos recursos naturais. Isso significa que da mesma maneira que as gerações atuais têm a oportunidade de conhecer e desfrutar de determinadas espécies da fauna e da flora dos ecossistemas do país, as futuras gerações também têm o referido direito, incumbindo àquelas o dever de preservação. É necessário esclarecer, contudo, que embora seja uma garantia constitucional, a proteção do meio ambiente sofre diversos ataques e não é reverberada na realidade concreta. Para o constitucionalista Virgílio Afonso da Silva (2021)

os impactos da degradação do meio ambiente serão sofridos com maior intensidade por quem nem ainda nasceu. Assim, por mais que políticas públicas no campo dos direitos sociais possam demorar para produzir efeitos, o que diminui os incentivos políticos para sua implementação, seus destinatários são pessoas que, já no presente, sofrem os efeitos da inexistência de políticas setoriais para realizar esses direitos. E essas pessoas são eleitoras. Já as futuras gerações que viverão no Brasil e no mundo na segunda metade do século XXI ou no século XXII não têm voz, não fazem pressão política, não poderão responsabilizar os tomadores de decisão do presente. (SILVA, 2021, p.634).

Agronegócio, retrocessos ambientais e crise de representatividade política: afinal, de

quem é a conta da soma desses fatores? Diante das discussões, não é difícil a constatação de que a maior porcentagem do resultado do cálculo proposto é de quem está por vir. As futuras gerações correm o sério risco de encontrarem um planeta com péssimas condições de vida e habitação. Mas, em que pese a necessidade de que os recursos sejam preservados em face da preocupação com as gerações vindouras, é necessário que esse cuidado se dê, desde já, com vistas a garantir a qualidade de vida das gerações atuais, as quais são igualmente importantes. Isso, pois, além de serem encarregadas de resguardar os recursos para a sobrevivência da sua própria espécie e de todos os outros seres vivos que partilham do ecossistema terrestre, também são responsáveis pelo equilíbrio das faces da sustentabilidade, a ser reproduzido futuramente, numa relação de solidariedade intergeracional.

Nesse sentido, parece utópico — e ao mesmo tempo impalpável — estabelecer a conscientização como o melhor caminho para a efetivação do desenvolvimento sustentável, sobretudo por ser um assunto que depende de mudanças nos meios de produção agropecuários e que, portanto, tem implicações diretas nas propostas do sistema capitalista. Mas, neste caso, existem três pilares que aparentam-se alcançáveis e podem ser o sustentáculo para inspirar uma nova cultura de preservação, em detrimento da atual, de devastação.

Primeiro, a consciência de classe: entender que os recursos se esgotam e que, em face da própria lei da oferta e da demanda, a escassez significa o aumento desenfreado dos preços, é importante para que os meios de produção “insustentáveis” sejam desmantelados. Como corolário, vem a consciência no consumo: a preocupação em saber a origem dos produtos é indispensável e implica em priorizar, dentro das possibilidades, aqueles que, para além do viés da sustentabilidade econômica, conciliem a preservação ambiental e as necessidades sociais. Imperioso destacar que essas duas decorrem da consciência de coexistência, já suscitada ao longo do texto, a partir da perspectiva de que somos parte do meio ambiente e de que por mais abundantes que pareçam ser os seus recursos, são finitos, assim como nós.

Frise-se, por derradeiro, que o pontapé inicial dos pequenos e dos grandes avanços se dá a partir da disseminação e da valorização do conhecimento, de tal modo que conhecimento e conscientização são figuras indissociáveis e igualmente essenciais para que o desenvolvimento comece a ser, de fato, sustentável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao alinhar os aspectos outrora examinados, percebe-se que, desde sempre, a hegemonia política e o estigma minoritário acompanham os pequenos produtores no que se refere ao acesso aos recursos naturais. Atualmente, verifica-se a concentração desses recursos nas mãos dos grandes latifundiários com o suposto objetivo de gerar mais

desenvolvimento. Aparentemente, todavia, vislumbra-se apenas o ponto de vista econômico desse desenvolvimento e, portanto, anda-se na contramão da noção de sustentabilidade, sobretudo da sua face social, uma vez que a concentração de recursos revela-se como uma fonte geradora de uma massa de excluídos. Diante disso, constatou-se que o custo-benefício da exploração indiscriminada e da produção econômica em níveis elevados, não consideram, em contrapartida, o factual conceito de sustentabilidade.

A partir do desenrolar das discussões propostas e da observância da diversidade do referencial teórico pelo qual a pesquisa se enveredou, principalmente no que se refere aos anos em que as obras foram publicadas, observou-se a persistência e o agravamento dos problemas de desigualdade e, concomitantemente, de devastação da natureza, corroborando os retrocessos socioambientais no contexto do agronegócio.

Não é raro que, em sede conclusiva, os textos acadêmicos apresentem uma solução, por vezes milagrosa, para os problemas discutidos ao longo da pesquisa — e há que se reconhecer a importância de encontrar respostas efetivas e factíveis para as mazelas dos diferentes âmbitos da vida em sociedade. Contudo, como parece bastante cristalino, este não é o principal escopo desta pesquisa. Diversamente disso, desde o seu nascedouro, este estudo propôs-se a despontar indagações e suscitar provocações como um primeiro passo para quebrar a moldura do retrato colonial que ainda reveste o Brasil e impedir a perpetuação do mandonismo nas estruturas políticas de poder.

Para isso, demonstra-se essencial recordar que a relação entre a crise de representatividade política e o descumprimento do pacto intergeracional é vislumbrada, precipuamente, a partir da límpida insatisfação do agronegócio com as limitações impostas pela preservação ambiental. As estratégias para implementar e, mais do que isso, para manter a política predatória da agricultura industrial, atravancam o desenvolvimento sustentável e desarticulam o pacto intergeracional — e a noção de que os benefícios do desenvolvimento hão de ser socializados — desmantelando, por conseguinte, a viabilidade de futuro.

É como se o populismo do agronegócio, alcançado mormente a partir das mídias de comunicação, sob a máxima do “agro pop”, concedesse anistia para a devastação predatória e para o esquecimento dos pequenos produtores. Nesse sentido, apresenta-se imposterável a percepção de que os pilares de conscientização devem ser implementados a partir de políticas públicas, especialmente ambientais, as quais devem refletir a valorização da pequena propriedade rural e a preservação da biodiversidade — notadamente a partir de estudos científicos — e não os anseios do *agrobusiness*, calcados na cultura da desigualdade social e na devastação do verde das veredas.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. Apresentação POF 2017-2018 – Segurança Alimentar.

Set. 2020. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/84ba4ba41364a84e93f1c94be42c0ead.pdf. Acesso em: 2 de jul. 2021.

ALMEIDA, Alessandra Bagno Fonseca Rodrigues de; PIRES, Cristiano Tolentino. A propriedade privada sob o aspecto transdisciplinar da sustentabilidade e da função social. **Revista de Direito Brasileira**, v.5, n.3, 2013. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2723/2613>. Acesso em: 19 maio, 2021.

ALMEIDA, Roberto Moreira de. Sesmarias e terras devolutas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.40, n.158, p.309-318, abr./jun. 2003.

BARRETO, Luciano Vieira; BARROS, Flávia Mariani; BONOMO, Paulo; ROCHA, Felizardo Adenilson; AMORIM, Jhones da Silva. Eutrofização em Rios Brasileiros. **Enciclopédia Biosfera**, Goiânia, v.9, n.16, p. 2165-2179, 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição** da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 14 maio 2021.

BRASIL. **Decreto n. 9.035 de 20 de abril de 2017**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, remaneja cargos em comissão, substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE e transforma cargos em comissão. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9035.htm. Acesso em: 25 maio 2021.

BRASIL. **Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 16 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979**. Altera o disposto nos arts. 49 e 50 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6746.htm. Acesso em: 16 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 16 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm. Acesso em: 16 jun. 2021.

CABRAL, Umberlândia. 10,3 milhões de pessoas moram em domicílios com insegurança alimentar grave. **AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS**. 17 set. 2020 [atualizado em 14 nov. 2020]. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/>

noticias/28903-10-3-milhoes-de-pessoas-moram-em-domicilios-com-inseguranca-alimentar-grave. Acesso em: 2 de jul. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Online*, 2021. Disponível em: <https://www.camara.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53910>. Acesso em: 23 mai. 2021

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

CARVALHO, Jéssyca Tomaz de; OLIVEIRA, Adriano Rodrigues de. O agronegócio no Brasil: o discurso da fração de classe reinante. **Revista NERA**, v. 24, n. 58, p. 28-55, mai.-ago., 2021.

CHAVES, Luís de Gonzaga Mendes. Minorias e seu estudo no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, v. 2, n.1, p. 149-168, 1971.

CORRIVEAU, Julie; BOCHOVE, Eric van; SAVARD, Martine M.; CLUIS, Daniel; PARADIS, Daniel. Ocorrência de Altos Níveis de Nitrito In-Stream em uma Bacia Hidrográfica Agrícola de Região Temperada. **Water Air Soil Pollut**, v. 206, p. 335–347, 2010.

COSTA, Sandra Helena Gonçalves. **A questão agrária no Brasil e a bancada ruralista no Congresso Nacional**. 2012. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DE OLIVEIRA RODRIGUES, Bruno. Atividade legislativa e política quilombola: ruralistas e os projetos no Congresso Nacional entre 1988 a 2020. PRACS: **Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, v. 13, n. 2, p. 229-251, 2020.

EUTROFIZAÇÃO das águas – Aula 16 – Módulo VIII: Ecologia. Prof. Guilherme Goulart – Biologia, 6 ago. 2020. 1 vídeo (10min15s). Publicado por Prof. Guilherme Goulart - Biologia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=PKOB3X-QROg>. Acesso em 11 maio 2021.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. *Online*, 2017. Disponível em: <http://www.fpagropecuaria.org.br/fpa> Acesso: 25 jun. 2021.

GUARALDO, Maria Clara. Brasil é o quarto maior produtor de grãos e o maior exportador de carne bovina do mundo, diz estudo. **EMBRAPA**. 01 jun. 2021. Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-noticias?p_p_id=buscanoticia_WAR_pcebusca6_1portlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=pop_up&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_buscanoticia_WAR_pcebusca6_1portlet_groupId=10180&_buscanoticia_WAR_pcebusca6_1portlet_articleId=62619257&_buscanoticia_WAR_pcebusca6_1portlet_viewMode=print. Acesso em: 2 de jul. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo agropecuário. 2006. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censo-agropecuario.html?=&t=resultados>. Acesso em: 27 jun. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo agropecuário. 2006. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/9827-censo-agropecuario.html?edicao=9829&t=resultados>. Acesso em: 27 jun. 2020.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS/INESC. Bancada ruralista: o maior grupo de interesse do Congresso Nacional. **Brasília**, outubro, ano VII, n. 12. 2007.

INTINI, João Marcelo; FERNANDES, Uelton Francisco Fernandes. Bancada Ruralista: a face política do agronegócio. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**. Agronegócio e Realidade Agrária no Brasil. Edição Especial. Julho de 2013.

LIBERA, Graciele Dalla. **O agro é tudo? O direito socioambiental em face da ofensiva legislativa do agronegócio**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2019.

LOPES, Ana Maria D’Ávila. Desafios e perspectivas dos direitos das minorias no século XXI. **Nomos**, PPGD-UFC, Fortaleza, v. 28, n. 2, p. 161-170, jul./dez. 2008.

MELLO, Marcela Souza Zarske de; VIEIRA, Ricardo Stanziola. Licenciamento ambiental: uma análise crítica dos riscos de retrocesso e possibilidades de avanço na proteção do meio ambiente no Brasil. **Direito UFMS**, Campo Grande, v. 6, n.1, p.95-111, jan.-jun. 2020.

OS MENINO [SIC] DA PECUÁRIA. Compositores: Léo Targino; Rapha Soares; Rodolfo Alessi. Intérpretes: Léo & Raphael. Produção musical: Eduardo Godoy; Rapha Soares. Golfão Produções Artísticas, 2021. 1 música (2min36s).

PINTO, L. F. G. et al. **Quem são os poucos donos das terras agrícolas no Brasil - o mapa da desigualdade**. **Sustentabilidade Em Debate**, v. 10, p. 1-21, 2020.

PIRES, Cristiano Tolentino. **Usucapião de terras devolutas: uma (re) leitura dos artigos 183, § 3º e 191, parágrafo único da Constituição da República a partir da função social dos bens públicos**. 184 f. 2014. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito.

PORTAL DA INSPEÇÃO DO TRABALHO. **Fiscalizações de Trabalho Escravo em 2021**. Disponível em: <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>. Acesso em: 13. jul. 2021.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SER Tão Velho Cerrado. Direção: André D’Elia. Produção: André D’Elia e Henrique Grisse. São Paulo: Cinedelia, 2018. Online, (96min), son., color.

SILVA, Raimundo Pires; LORENZO, Helena Carvalho de. **Questão agrária: uma discussão necessária**. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 23, n. 55, p. 21-37, set.-dez., 2020.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SOLDERA, Denia. **A instabilidade do referencial de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: uma análise das narrativas dualistas**. 2018. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

TRIGUEIRO, André. Desenvolvimento sustentável: que bicho é esse? *In*: VEIGA, José Eli da; ZATZ, Lia. **Desenvolvimento sustentável: que bicho é esse? Prefácio**. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

TROIAN, Alessandra; MACHADO, Edenilson Tafernaberry Lencina. (2020). O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil: análise da evolução e distribuição entre 1999 e 2017. **Desenvolvimento em questão**, v. 18, n.50, p. 109–128, jan.-mar., 2020.

VEIGA, José Eli da; ZATZ, Lia. **Desenvolvimento sustentável: que bicho é esse?** Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

CRISE INSTITUCIONAL E O ESPAÇO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO AMBIENTE NA AGENDA DO ATUAL GOVERNO FEDERAL

Lúcia Souza d'Aquino¹
Lucia Carolina Raenke Ertel²

INTRODUÇÃO

Brasil, 22 de abril de 2020, reunião dos ministérios do governo, a fala do Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles é a seguinte “ nós temos a possibilidade (...) enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de COVID e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas” (MINISTRO..., 2020). Passar a boiada. Essa frase, que repercutiu na imprensa e nas redes sociais, resume metaforicamente as políticas públicas do atual governo federal.

Esta pesquisa se propõe a pensar como uma política de um governo com tendências autoritárias em um momento de crise institucional se refletiu nas políticas públicas de meio ambiente, considerando a defesa da pauta mercadista e da bancada do boi³ pelo governo atual. Há uma política de retrocessos ambientais deste governo que não condiz com uma política de Estado de avanços que o Brasil vem construindo na defesa do meio ambiente. Esta pesquisa tem como tema a relação entre crise institucional e retrocessos socioambientais, e tem como problema a análise das medidas do Governo Bolsonaro em relação às políticas públicas relacionadas ao meio ambiente.

O método de pesquisa adotado é o hipotético-dedutivo em que se parte da hipótese de que em uma democracia estável, em que as instituições funcionam, a política de governo se preocupa com as disposições constitucionais de proteção ao meio ambiente como direito difuso, buscando adotar medidas que de fato garantam a preservação ambiental; enquanto que a pauta de proteção do meio ambiente perde espaço na agenda do governo não só quando há uma ruptura democrática, como também diante de uma crise institucional que caminha para uma democracia de baixa qualidade, hipótese confrontada com os dados empíricos coletados.

O artigo está organizado em duas sessões. Na primeira parte, são abordados conceitos essenciais para a compreensão do tema: democracia, crise e instituições. Traçam-se os caminhos apontados como condutores da crise da democracia e confrontam-se posicionamentos distintos acerca da origem e vinculação da crise com o capitalismo a fim de provocar o questionamento sobre o ponto. O posicionamento ideológico do governo

¹ Professora Substituta na Universidade Federal da Grande Dourados. Endereço eletrônico: luciasdaquino@gmail.com.

² Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Endereço eletrônico: luciacarolinaertel@gmail.com

³ A assim chamada bancada do boi corresponde à Frente Parlamentar da Agropecuária, composta por parlamentares afinados com as pautas que envolvem o tema. Atualmente, é representada no Congresso Nacional por 39 Senadores e 241 Deputados Federais. (FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA, 2021)

Bolsonaro e as influências disso sobre as escolhas políticas relacionadas ao meio ambiente também são objetos desta primeira parte. Na segunda parte, são trazidos os dados empíricos coletados das fontes de informações oficiais do governo e de relatórios de organizações ambientais acerca dos resultados negativos da ação do governo federal no primeiro biênio do mandato do atual presidente.

Ao final, pretende-se averiguar a confirmação ou refutação da hipótese, avaliando em que medida o comprometimento (ou a falta dele) do governo atual com pautas de menosprezo do meio ambiente contribui para a manutenção de uma democracia de baixa qualidade e para a crise democrática experimentada atualmente.

I AS INSTITUIÇÕES ESTÃO FUNCIONANDO? CRISE INSTITUCIONAL E DEMOCRACIA DE BAIXA QUALIDADE NO BRASIL ATUAL

A estabilidade democrática é uma condição que todas as democracias buscam alcançar. Contudo, democracias sempre enfrentam e enfrentaram crises e, mesmo possuindo capacidade para resolver as ameaças à sua estabilidade, não possuem capacidade para evitar que estas crises aconteçam. Os conceitos e entendimentos acerca do que significa uma democracia consolidada variam para os pesquisadores da Ciência Política. Veja-se.

Para Juan Linz e Alfred Stepan (1996), uma democracia estará consolidada quando for o único jogo a ser jogado “essencialmente, por democracia consolidada, entendemos um regime político no qual a democracia, enquanto um sistema complexo de instituições, regras e incentivos padronizados se tornou *‘the only game in town’*”. Peter Mair (2013), por sua vez, afirma que “a era democrática partidária terminou”; para ele, os partidos políticos se desconectaram da sociedade e passaram a investir em uma competição (eleitoral) sem sentido, o que os torna incapazes de sustentar a democracia da forma que ela existe hoje.

Quanto à consolidação da democracia, destaca-se o posicionamento de David Ruciman (2013), segundo o qual as democracias sempre enfrentam crises e a democracia é capacitada para lidar com as ameaças; assim, tanto a democracia como a crise ocorrem em ondas. Os instrumentos democráticos permitem a superação dessas crises. No entanto, as democracias não são capacitadas para evitar que a crise aconteça, por fatores como a ausência de distribuição de riquezas, a impossibilidade de evitar o descontentamento popular e a impossibilidade de evitar a ascensão de líderes populistas.

Nesse ponto, Ruciman (2013) aponta que existe um perigo ao se ter excesso de confiança na democracia, visto que a longevidade de democracias consolidadas não significa que elas sejam invencíveis e insuperáveis diante de uma crise, bem como é possível ocorrer uma crise final da democracia, razão pela qual é necessário sempre se estar atento. Diante dos diversos conceitos sobre o tema, existem fatores que são apontados como presentes na

consolidação de uma democracia (i.) Desenvolvimento Econômico; (ii.) Modernização Social; (iii.) Cultura Política Cívica; e (iv.) Instituições Funcionais.

1.1 CRISE DA DEMOCRACIA, CRISE DO CAPITALISMO E ESTADO PÓS-DEMOCRÁTICO

Considerando os fatores que apontam para uma democracia consolidada, também se verifica que uma democracia sempre estará sujeita a crises. Mas de que crise está se falando aqui? Etimologicamente, a palavra crise vem da medicina grega (*krisis*) e significa um estado do paciente quando este se encontra em um momento de definição sobre sua saúde, entre a cura e a morte.

O caminho de uma crise da democracia pela perspectiva institucional inicia com uma crise de governo (considerando-se também que governar é de certa forma gerenciar crises de governo), que se aprofunda em uma crise institucional, quando as instituições executivo e legislativo estão em confronto, por exemplo, e não há governabilidade. Na crise institucional, pode-se estar diante também de uma crise entre o governo e a oposição. É uma crise institucional que envolve blocos de atores e não um ator em específico. Crise institucional porque são dois poderes que deixam de interagir entre si, o que acaba criando dois polos de poder.

Esta crise institucional, se não resolvida, pode gerar uma crise da democracia. E como essa crise pode ser encerrada? Historicamente, crises foram encerradas por meio de (i.) Golpe de Estado; (ii.) Interrupção Constitucional do Mandato (como tentativa de solução da crise); e (iii.) encaminhamento para uma democracia de baixa qualidade. Encerrar a crise, portanto, não significa necessariamente solucionar a crise e voltar para uma democracia consolidada.

Não há um conceito único para a crise democrática, tampouco há consenso nas razões e origens da crise quando se trata da sua vinculação com o modo de produção capitalista, por exemplo. O cientista político Adam Przeworski (2019) e os brasileiros Rubens R. R. Casara (2020) e Alysson Leandro Mascaro (2018) adotam posicionamentos distintos que merecem ser descritos para melhor compreender o fenômeno e como a crise econômica, a crise do capitalismo e a crise institucional atingem a democracia que se vive hoje, questionando-se ainda se de fato vive-se em uma democracia.

Adam Przeworski (2019) considera que o conceito de crise da democracia pode ser pensado a partir do conceito de democracia, ao se verificar que instrumentos essenciais da definição de democracia não estão presentes. O próprio autor assume adotar uma visão “*minimalist*” e “*electoralist*”⁴: “*democracy is a political arrangement in which people select*

⁴ Em tradução livre, uma visão “minimalista” e “eleitoreira”, respectivamente. “A democracia é um arranjo político em que as pessoas escolhem os governos por meio de eleições e possuem uma possibilidade razoável de remover o governo em exercício se não gostarem”.

governments through elections and have a reasonable possibility of removing incumbent governments they do not like” (2019, p. 05)⁵.

Diante desse conceito “minimalista” e “eleitoreiro”, para Prezeworski (2019) o conceito simples de democracia é o de sistema no qual os titulares do poder político que perdem as eleições desocupam os cargos políticos e saem do poder ao perder um novo pleito. Dessa forma, uma crise se notaria diante da ameaça à competitividade das eleições. No entanto, ele vai além, considerando a democracia também como um instrumento para processar os conflitos, de forma que as instituições políticas gerenciam estes conflitos de forma ordenada:

Democracy works well when whatever the conflicts that arise in society are channeled into and processed through the institutional framework – most importantly elections, but also collective bargaining systems, courts, and public bureaucracies – without preventing anyone from gaining access to these institutions just because of the substance of their demands. To put it succinctly, democracy works when political conflicts are processed in liberty and civil peace. (PREZEWORSKI, 2019, p. 08)⁶

Voltando para a origem etimológica da palavra crise, a crise da democracia seria uma situação em que as instituições estão em um estado de desastre, de ameaça de algo que pode ou não acontecer, enquanto as próprias instituições continuam funcionando (PREZEWORSKI, 2019). Para Prezeworski (2019) a crise do capitalismo se encontra separada da crise da democracia, são crises diferentes. Isso porque após uma crise do sistema capitalista, o capitalismo continua existindo, enquanto uma democracia pode sucumbir e deixar de existir após um episódio de crise. Contudo, o cientista político destaca que, apesar de serem crises distintas, uma crise do capitalismo pode levar a uma crise da democracia.

É neste ponto, essencialmente, que o entendimento de crise democrática de Adam Prezeworski se distingue do conceito defendido por Rubens R. R. Casara (2020) e Alysson Leandro Mascaro (2018). Estes veem a crise da democracia hoje como uma crise do próprio capitalismo, como uma crise única e indissociável. Mascaro afirma categoricamente que a crise brasileira hoje é uma crise capitalista:

O capitalismo porta necessariamente crise. Pode-se ler o capitalismo como crise constante, por sua natureza exploratória e conflituosa que faz, então, com que a instabilidade social seja a sua marca: onde há exploração e dominação, há incômodo, instituições não lhe são suficientes nem totalmente estáveis, e isso é um viver sob crise. (MASCARO, 2018, p. 24)

⁵ Em tradução livre: “a democracia é um arranjo político em que as pessoas selecionam governos por meio de eleições e tem uma possibilidade razoável de remover o governo em exercício aqueles que eles não gostam”.

⁶ Em tradução livre: “a democracia funciona bem quando qualquer que seja o conflitos que surgem na sociedade são canalizados e processados através do quadro institucional - mais importante eleições, mas também sistemas de negociação coletiva, tribunais e publicações burocracias legais - sem impedir ninguém de ganhar acesso a essas instituições apenas por causa da substância de suas demandas. Em suma, a democracia funciona quando os conflitos políticos são processados em liberdade e paz civil.”

Nesse sentido, a crise do Estado é capitalista porque as formas econômicas que fundamentam o capitalismo estão construídas em uma relação com a forma política do Estado sendo um terceiro em relação aos agentes do mercado, de forma que “O Estado não é burguês por vontade de seus agentes, mas pela natureza material de sua forma social” (MASCARO, 2018, p. 26).

Considerando que a crise que o Brasil vive hoje somente poderia ser compreendida a partir “da crítica das formas determinantes da sociabilidade capitalista” (MASCARO, 2018, p. 23) e a relação entre capitalismo e Estado, Mascaro afirma que quando se está em uma situação de governo burguesa, os interesses econômicos e a governança estatal estão afinados. Já quando se está em uma situação de um governo que se orienta por outra dinâmica econômica, tem-se um descompasso entre o capitalismo e o Estado, que antagonizam forças.

No primeiro caso, as contradições e as crises do capitalismo seriam enfrentadas com estratégias conjuntas, enquanto no segundo caso os conflitos de classes poderiam levar a uma crise política e econômica (MASCARO, 2018). Não haveria uma saída política, jurídica ou social para superação ou salvação da crise, uma vez que “o capitalismo é a crise” (MASCARO, 2018, p. 66).

Partindo do conceito epistemológico da palavra crise, Casara (2020) a encara como uma excepcionalidade que irá repercutir no desenvolvimento ou na continuidade de um processo. Portanto, se o que se chama de crise é algo permanente, não se está diante de uma crise e sim de uma nova realidade:

Crise tornou-se uma palavra-fantasma, que evoca o que está morto e paralisa os que vivem. De fato, “crise” deixou de retratar um momento de indefinição provisório, emergencial ou extraordinário. Trata-se de um termo que passou a ser usado para ocultar uma opção política por manobras e ações justificadas pela falsa urgência ou pelo falso caráter extraordinário do momento (CASARA, 2020, p. 13).

Assim, defende a hipótese de que não existe uma verdadeira crise paradigmática, e que hoje vive-se não mais um Estado Democrático de Direito, e sim um Estado Pós-Democrático, como um Estado que retoma as propostas do neoliberalismo do ponto de vista econômico e se constitui apenas como “mero instrumento de manutenção da ordem, controle das populações indesejadas e ampliação das condições de acumulação do capital e geração de lucros” do ponto de vista político (CASARA, 2020, p. 17).

Esse Estado Pós-Democrático é corporativo e monetarista, visto que as grandes corporações participam das tomadas de decisões do governo (CASARA, 2020, p. 29). No contexto da pós-democracia, “o direito deixa de ser um regulador social, transformado em mais um instrumento para o mercado” (CASARA, 2020, p. 43) e os direitos e garantias fundamentais passam a ser vistos como mercadorias disponíveis apenas para poucos e

determinados consumidores autorizados a usá-los:

A pós-democracia, então, caracteriza-se pela transformação de toda prática humana em mercadoria, pela mutação simbólica pela qual todos os valores perdem importância e passam a ser tratados como mercadorias, portanto, disponíveis para uso e gozo seletivos, em um grande mercado que se apresenta como uma mercadoria de fachada (CASARA, 2020, p. 37).

Ao se pensar em crise institucional e democracia de baixa qualidade, muitos fatores apontados nos conceitos de Adam Przeworski (2019) e Rubens R. R. Casara (2020) e Alysson Leandro Mascaro (2018) estão presentes. A democracia brasileira hoje mantém a competitividade e regularidade das eleições e, até o momento, há uma expectativa legítima de que o atual presidente desocupe o cargo ao perder um futuro pleito eleitoral⁷. Assim, no conceito de Przeworski, não se estaria diante de uma crise. Contudo, é um conceito de manutenção democrática limitado, “minimalista” e “eleitoreiro”, como ele mesmo afirma. Já ao considerar a democracia como um instrumento para processar conflitos, também apontada por Przeworski, percebe-se a importância dada às instituições para gerenciar estes conflitos de forma ordenada. Conforme será visto adiante, as instituições precisam estar funcionando de forma funcional para executarem as funções que mantêm a democracia estável.

Alysson Leandro Mascaro (2018) marca posição ao afirmar que o capitalismo é a crise e que a crise brasileira hoje é uma crise do capitalismo. No entanto, ao afirmar que quando um governo burguês está ocupando o poder político do Estado a crise seria evitada por estratégias pensadas conjuntamente, visto que o governo estaria alinhado com os ideais capitalistas, corre o risco de minimizar os fatores que podem levar a uma crise da democracia em um governo burguês.

Ao adotar o conceito de Estado Pós-Democrático, Casara (2020) descarta a existência de uma crise da democracia nos termos que originalmente compõem o conceito de crise, como algo excepcional que antecede uma mudança, nos dias de hoje. Pensar que o que se chama de crise democrática e crise institucional hoje não é crise e sim uma nova realidade de um Estado Pós-Democrático permite olhar com outra perspectiva para o cenário atual; permite questionar se a onda de autoritarismo que se vive, com fragilidade institucional e retrocessos de direitos e garantias fundamentais, é algo a ser superado para que se tenha um retorno à democracia ou se a alegada crise democrática oculta uma opção política para justificar ações autoritárias, enquanto se mantém a perspectiva de um retorno democrático apenas como lembrança de um passado que não retornará.

Hoje, as crises institucionais nem sempre levam a uma ruptura democrática nos

⁷ Entretanto, mesmo essa esperança tem sido constantemente abalada pelas constantes ameaças (por vezes sutis, outras bem diretas) de não aceitação de eventual derrota nas urnas e de questionamentos a respeito da lisura do processo eleitoral, feitas pelo Presidente da República. (GALLAS, 2021; GALVANI, 2021)

moldes dos golpes de Estado da segunda metade do século XX na América Latina. A crise pode caminhar para uma democracia de baixa qualidade, que não é solução para a crise institucional, e sim a manutenção do problema, uma vez que as instituições funcionam de forma disfuncional.

1.2 INSTITUIÇÕES: CONCEITOS, FUNCIONALIDADE E DISPUTA POLÍTICA

Existem diversos conceitos acerca do que são instituições e cumpre trazer algumas definições para melhor compreender o que são e como devem funcionar as instituições. Para Geoffrey Hodgson, instituições são “um sistema de regras sociais estabelecido e prevalente que estrutura as interações humanas” (2006, p. 1). No mesmo sentido conceitua Key Lawson: “Uma instituição é uma estrutura com importantes funções estabelecidas para desempenhar, com regras especificadas visando ao cumprimento de tais funções, e com um claro conjunto de regras que governam a relação entre as pessoas que desempenham determinados papéis” (2003, p. 29). Um terceiro conceito é o de Richard Scott, para quem “instituições são estruturas e atividades cognitivas, normativas e regulatórias que conferem estabilidade e significado ao comportamento social” (2014, p. 33).

Nesses conceitos visualizam-se pontos em comum sobre o que são instituições, como o padrão de interação social com regras, valores, e práticas, bem como uma previsibilidade e segurança proporcionada por estas instituições. É possível afirmar que as instituições ordenam e organizam a sociedade. Neste artigo consideramos as instituições para além dos conceitos apresentados, as instituições são mais do que regras, são estruturas. São estruturas administrativas, estruturas judiciais, e estruturas políticas.

Nesse sentido, uma instituição funcional busca resolver conflitos e estimular a cooperação, regida por regras formais e informais que emergem de forma espontânea ou deliberada e que estão sempre sujeitas a mudanças em decorrência de incessantes conflitos envolvendo a distribuição assimétrica dos recursos, nos termos dos sucessivos acordos cooperativos. O funcionamento das instituições de forma disfuncional, portanto, é o oposto. Ocorre quando as instituições não resolvem conflitos e não estimulam a cooperação.

Em democracias, a luta pelo desenho das instituições ocorre por meio da política. Essa disputa pelo desenho das instituições como regras e como estrutura é ininterrupta: cada grupo quer conquistar as instituições e direcionar o desenho de forma a distribuir poder e recursos que favoreçam seus interesses e aliados, de forma que um grupo sempre ficará insatisfeito.

Nesse ponto é preciso pensar em como o posicionamento político de quem está no governo influencia no funcionamento das instituições:

Uma vez que um aspirante a ditador consegue chegar ao poder, a democracia enfrenta um segundo teste crucial. Irá subverter as instituições democráticas ou ser constrangido por elas? As instituições isoladamente não são o bastante para conter autocratas eleitos (...) As instituições se tornam armas políticas, brandidas violentamente por aqueles que as controlam contra aqueles que não as controlam. É assim que os autocratas eleitos subvertem a democracia - aparelhando tribunais e outras agências neutras e usando-os como armas, comprando a mídia e o setor privado (ou intimidando-os para que se calem) e reescrevendo as regras da política para mudar o mando de campo e virar o jogo contra os oponentes. O paradoxo da via eleitoral para o autoritarismo é que os assassinos da democracia usam as próprias instituições da democracia - gradual, sutil e mesmo legalmente, para matá-la. (LEVITSKY. ZIBLAT, 2018, p. 19).

A fala do Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles na reunião ministerial de 22 de abril de 2020 resume metaforicamente as políticas públicas de meio ambiente do atual governo federal: “nós temos a possibilidade (...) enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de COVID, e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas”. Na segunda parte deste artigo será debatido como o governo atual passou a “boiada” no seu primeiro biênio.

Para especialistas em Ciência Política, Bolsonaro é um populista de extrema direita: ele não segue as regras do presidencialismo de coalizão⁸. Um dos fatores que demonstrou isso logo no início do governo foi o fato de seu primeiro arranjo ministerial contar com apenas cinco ministros filiados a partidos e de apenas quatro partidos: PSL, DEM, MDB e NOVO; enquanto os demais ministérios foram ocupados por militares da reserva e profissionais considerados “técnicos” pelo presidente e não filiados a partidos (AMORIM NETO; PIMENTA, 2020). A isso se soma, ainda, a falta de representatividade de mulheres, negros e indígenas entre os nomes escolhidos pelo presidente para compor o governo, que saltou aos olhos dos brasileiros mas não surpreendeu, visto que foi reflexo da política já manifestada por ele durante a campanha.

O atual governo federal governa para uma minoria. Amorim Neto e Pimenta (2020) apontam que Bolsonaro adotou uma estratégia de governo minoritária em duas dimensões: primeiro, ao não formar uma maioria legislativa estável, e, segundo ao se comunicar com a população de maneira eleitoreira durante o mandato, direcionando seu discurso para o nicho de eleitores que o elegeram e excluindo do discurso e das políticas aqueles eleitores que votaram na oposição. Quanto à primeira dimensão apontada, é possível afirmar que após dois anos de governo existe uma maioria parlamentar que o defende. Bolsonaro se mantém no poder, mesmo após o peticionamento de mais de uma centena⁹ de pedidos de *impeachment*, que não são abertos pelo Presidente da Câmara dos Deputados¹⁰.

8 O presidencialismo de coalizão, segundo Abranches (2018), surgiu em 1945, e “combina, em estreita associação, o presidencialismo, o federalismo e o governo por coalizão multipartidária”. Barbosa, Feres Júnior e Meireles (2020, NP) afirmam que o governo de Jair Bolsonaro se negou a formar uma coalizão, mas “conduz as relações com o Parlamento da maneira mais obscura possível”.

9 Até a data de finalização deste artigo, foram protocolados 126 pedidos de *impeachment* até o momento, dos quais apenas 6 foram analisados sendo arquivados ou desconsiderados. 119 pedidos de *impeachment* ainda aguardam análise. (OS PEDIDOS..., 2021)

10 Da análise de todos os mandatos presidenciais de Collor a Temer, Rafael Lameira identificou cinco condições necessária para o

Como um populista de extrema direita, Bolsonaro também preenche os quatro principais indicadores de comportamento autoritário indicados por Levitski e Ziblatt (2018). A rejeição das regras democráticas do jogo pode ser vista, por exemplo, no questionamento da legitimidade das eleições – alegando que houve fraude inclusive nas eleições de 2018, na qual foi eleito – e da segurança das urnas eletrônicas, em movimento de apoio ao voto impresso que parte da cúpula do governo¹¹. A negação da legitimidade dos seus oponentes na arena política também é uma característica manifestada pelo presidente, que descreve seus rivais como políticos corruptos, por exemplo. O terceiro indicador é a tolerância ou encorajamento à violência, e uma das manifestações do encorajamento à violência apontada por Levitski e Ziblatt (2018) é a ligação com organizações envolvidas em violência ilícita, como as milícias. O quarto indicador de comportamento autoritário apontado é a propensão a restringir liberdades civis de oponentes, que tem como uma de suas formas de manifestação o elogio a medidas repressivas realizadas no passado ou em outros lugares do mundo. Quanto ao último indicador, Bolsonaro fez por diversas vezes elogios ao período da ditadura militar brasileira e à repressão da época (SIQUEIRA, 2020).

O posicionamento ideológico do governo Bolsonaro é de um governo conservador que está em embate com uma constituição progressista. Como resultado, a força normativa da Constituição tem sua capacidade reduzida ao máximo pelas políticas públicas do Governo Federal em alguns setores que vão contra a agenda do governo. A política ambiental é um dos pontos. As instituições brasileiras que deveriam cooperar pela proteção do meio ambiente não estão conseguindo cumprir esse papel em razão daqueles que as coordenam, conforme desenvolve-se na sequência do artigo.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO AMBIENTE NO PRIMEIRO BIÊNIO DO GOVERNO BOLSONARO

O desmatamento não foi criação do governo Bolsonaro. O Brasil foi uma colônia de exploração e as nossas florestas desde sempre foram derrubadas em nome do capital. Todavia, houve uma mudança de paradigma e um movimento internacional pela preservação ambiental que resultou em avanços socioambientais e reduções dos índices de desmatamento e queimadas no Brasil.

No entanto, desde 2019 principalmente, vive-se um período de retrocessos. O retrocesso político e antidemocrático traz consigo retrocessos ambientais em um governo

impeachment acontecer: (i.) crise econômica; (ii.) presença de escândalos de corrupção; (iii.) reprovação popular acima de 60%; (iv.) protestos de rua massivos e frequentes; e (v.) oposição majoritária legislativa. Das cinco condições, a oposição majoritária legislativa é o fator decisivo e atualmente não existe visto que Bolsonaro criou um escudo legislativo para se proteger de um eventual impeachment. Por isso, pode-se afirmar que há hoje uma maioria legislativa de base estável que defende o governo. (LAMEIRA, 2019).

¹¹ Está em tramitação o Projeto de Emenda à Constituição n. 135/2019 que, se aprovada, institui o modelo de voto impresso defendido por Bolsonaro. (WESTIN, 2021)

eleito que já no seu plano de governo tratou do meio ambiente dentro das propostas de agricultura, tratando-o como “Meio Ambiente Rural”, considerou o licenciamento ambiental como um problema para o setor energético e sequer citou a Amazônia no seu plano de governo (BOLSONARO, 2018).

Isso se refletiu na tentativa de juntar o Ministério do Meio Ambiente com o Ministério da Agricultura no início do governo, que não se concretizou em razão da pressão popular. Contudo, esse posicionamento político que vê a preservação ambiental como um problema refletiu nas políticas públicas de meio ambiente do governo atual.

O relatório “Passando a boiada – O segundo ano de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro” do Observatório do Clima (2021) aponta que o atual governo optou pela não política pública ao deixar parados os fundos financeiros existentes para a preservação ambiental no país. Valores de diversos fundos ficaram intencionalmente parados, como R\$2,9 bilhões do Fundo Amazônia. A paralisação do Fundo Amazônia desde 2019 foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 59, que está em tramitação perante o Supremo Tribunal Federal. O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima também não foi utilizado pelo atual governo, o que também foi objeto de ação perante o STF, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708.

O primeiro sinal da falta de preocupação com a preservação ambiental pelo governo foi a redução do orçamento para a pasta do Ministério do Meio Ambiente: o orçamento de 2021, na cifra de R\$1,71 bilhão, foi o menor dos últimos 20 anos. No ano de 2000 o orçamento foi de R\$2,93 bilhões e entre 2008 e 2013 foi sempre superior a R\$6 bilhões, por exemplo (MENEGASSI, 2021).

Essa redução no orçamento total da pasta reflete na redução da verba para as políticas públicas de meio ambiente. Por exemplo, a verba para a fiscalização de incêndios em 2021 foi 27,4% menor que a de 2020 e 34,5% menor do que a verba destinada para o combate a incêndios no ano de 2019. Corta-se a verba para fiscalização de incêndios em um momento no qual dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) mostram o aumento das queimadas no Pantanal: entre janeiro e agosto de 2020 a área queimada no Pantanal foi o equivalente ao total queimado entre 2014 e 2019 (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021).

A redução da fiscalização se vê pela queda em 35% do número de multas aplicadas pelo IBAMA em 2020 em relação a 2018. Foram pouco mais de 9 mil multas aplicadas, enquanto entre 2013 e 2017 a média anual era de 16 mil multas. Em abril de 2021 servidores do IBAMA denunciaram a paralisação da fiscalização ambiental após a adoção de novo procedimento para a aplicação das multas ambientais. O então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, emitiu instrução normativa que submete a aplicação da multa por um fiscal do IBAMA à avaliação de uma autoridade hierarquicamente superior

(MODELLI, 2021). Além disso, o IBAMA passou a ter suas ações de fiscalização na Amazônia coordenadas pelo Ministério da Defesa, por decreto presidencial. Isso significa, na prática, que o IBAMA está subordinado ao exército em suas ações na Amazônia (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021, P. 15).

A consequência da opção por não adotar políticas públicas pelo governo atual, evidenciadas pelo baixo orçamento e pelo não uso dos recursos disponíveis para programas de proteção do meio ambiente, somadas aos obstáculos inseridos para a aplicação de multas de fiscalização ambiental, é o crescente desmatamento nos biomas brasileiros. A Amazônia teve a taxa de desmatamento em 2019 34% maior que a de 2018 e a taxa de desmatamento em 2020 9,5% maior que o desmatamento de 2019. No Cerrado, o índice de desmatamento aumentou 13% entre julho de 2019 e agosto de 2020 em relação ao período anterior. O Pantanal teve 30% da sua extensão destruída pelo pelas queimadas no ano de 2020, decorrente do aumento em 220% dos focos de queimadas em 2020 em relação ao ano anterior (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021).

Em 2019 o governo liberou 475 novos agrotóxicos e em 2020 foram 493 agrotóxicos que tiveram o seu uso liberado no Brasil. Fica a pergunta sobre o que se está comendo: veneno? (GRIGORI, 2020) Esse número já vinha crescendo desde 2017 e 2018, mas foi muito inferior nos anos anteriores a 2016 (139 em 2015, 148 em 2014, 110 em 2013, por exemplo) (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021).

No dia 13 de maio de 2021 foi aprovado o Projeto de Lei n. 3729/2004, que regulamenta o licenciamento ambiental, mas que no substitutivo apresentado ao Projeto original reduz na prática a fiscalização ambiental ao dispensar a realização de Estudo de Impacto Ambiental e Licenciamento Ambiental de atividades que causam impacto no meio ambiente quando são consideradas de utilidade pública, como por exemplo barragens de pequeno porte para fins de irrigação. Além de liberar muitas atividades agropecuárias do licenciamento, tais como cultivo de espécies de interesse agrícola, temporárias, semiperenes e perenes; pecuária extensiva e semi-intensiva; pecuária intensiva de pequeno porte; e pesquisa de natureza agropecuária que não implique risco biológico (PIOVESAN, 2021). A aprovação foi por 300 a 122 votos, o que mostra também que há governabilidade, ainda que contra o povo.

A gestão ambiental do Governo Bolsonaro levou também a realização de investigações pela Polícia Federal. Em maio de 2021 foi manchete nos jornais brasileiros a abertura de investigação da Polícia Federal (CAMARGO *et al.*, 2021) sobre exportação ilegal de madeira que teve como um dos alvos o então Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles, e também o presidente do IBAMA, Eduardo Bim. Ambos teriam atuado para dificultar a ação dos órgãos ambientais, quando pela sua função e posição como instituição deveriam justamente agir de maneira oposta, fortalecendo a ação dos órgãos de fiscalização

ambiental do governo. Pouco mais de um mês após a abertura das investigações, e de manifestações populares nas ruas pedindo a saída de Salles e o *impeachment* de Bolsonaro, Ricardo Salles pediu demissão do Ministério do Meio Ambiente (VENAGLIA, 2021).

Estes dados apontam retrocessos ambientais institucionalizados e autorizados pelo governo. Foram escolhas políticas pela ausência de políticas públicas que tiveram como consequência impactos ambientais que serão sentidos por muitas gerações. A recuperação dos biomas brasileiros dependerá de tempo e de escolhas políticas futuras. Como afirmam Limongi e Figueiredo “não há sistema político que funcione sem que políticos façam escolhas” (2019, p. 96). Nesse sentido, além da instabilidade democrática, as tendências do posicionamento político-ideológico de quem tem o poder de definir as escolhas políticas refletem na forma como a pauta ambiental é tratada institucionalmente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As crises, dizem, servem como oportunidade de crescimento e aprendizagem. Poder-se-ia pensar nessa oportunidade no Brasil, que talvez atravessasse um dos momentos mais decisivos para a manutenção e a definição de um Estado Democrático de Direito. Entretanto, a realidade vem demonstrando que a democracia brasileira está a perigo, e o limiar entre democracia e ditadura encontra-se cada vez mais tênues, com pessoas sendo presas por protestarem contra o governo ou reclamarem de ter de cozinhar para a comitiva presidencial.

A despeito dos diferentes conceitos de crise apontados, não há dúvidas de que o momento atual não é de estabilidade democrática. Pode-se chamar essa instabilidade de crise da democracia, de crise do capitalismo ou de Estado Pós-Democrático. É necessário um estudo aprofundado sobre as origens e fundamentos da crise brasileira para afirmar em qual conceito ela se enquadra.

A política de tendência autoritária do governo de Jair Bolsonaro repercute não só na (falta de) agenda de políticas públicas para o meio ambiente: ela irradia por todas as esferas da administração pública. Na disputa política pelo desenho das instituições, uma vez vencido o pleito eleitoral, é natural que o redesenho das instituições aconteça para atender aos interesses de quem está no poder, de seus aliados e daqueles que colaboraram para que tal posição fosse alcançada. Quando esses espaços políticos são ocupados por políticos com um posicionamento que se distancia da democracia, surgem motivos para preocupação.

Não se trata de uma preocupação apenas centrada na força e estabilidade das instituições democráticas, mas também uma preocupação com as pautas progressistas de direitos e garantias fundamentais. Neste artigo a pauta do meio ambiente foi pensada

a partir desta perspectiva, verificou-se que a política deste governo com tendências autoritárias em um momento de crise institucional interferiram diretamente nas escolhas institucionais de não priorização da agenda ambiental.

O que as práticas do governo atual na pauta ambientalista demonstram é o seu compromisso intrínseco com uma frente parlamentar vinculada à agropecuária, cuja pauta principal é a manutenção de práticas pouco proveitosas ao meio ambiente, a qualquer custo. A existência de indícios cada vez maiores de envolvimento dos membros do alto escalão do governo com práticas como extração ilegal de madeira e vista grossa com o desmatamento e queimadas demonstram que o preço a ser pago, ainda que (e talvez por isso) venha a ser conhecido somente daqui a anos ou décadas, não é exatamente uma preocupação.

Quando se pensa na equidade intergeracional proposta por Edith Brown Weiss e seu pressuposto de que as gerações atuais têm o dever de entregar às posteriores um ambiente no mínimo nas mesmas condições em que receberam, e quiçá melhores, percebe-se o quanto a pauta atual de governo se distancia disso.

Os dados coletados, somados à análise sociopolítica do atual governo, permitem concluir que a ausência de políticas públicas para o meio ambiente foi uma escolha política da agenda do Governo Bolsonaro que está alinhada com as suas propostas de campanha. Os números de baixo orçamento para o Meio Ambiente, os números altos de desmatamento e queimadas, e a investigação do ex-ministro do Meio Ambiente por crime ambiental surpreendem, mas não deveriam, porque essa tragédia já estava anunciada.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AMORIM NETO, Octávio; PIMENTA, Gabriel Alves. The First Year of Bolsonaro in Office: Same Old Story, Same Old Song? **Revista de Ciência Política**, Santiago, v. 40, n. 2, p. 187-213, jun. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000103>.

BARBOSA, Leonardo Martins; FERES JÚNIOR, João; MEIRELES, Fernando. Bolsonaro e o Congresso, reinvenção ou morte do presidencialismo de coalizão? **El País**, 06 mar. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/opiniao/2020-03-06/bolsonaro-e-o-congresso-reinvencao-ou-morte-do-presidencialismo-de-coalizao.html>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BERGSTEIN, Laís Gomes; D'AQUINO, Lúcia Souza. Desenvolvimento sustentável e equidade intergeracional: legado às futuras gerações. *In*: 15º Congresso Brasileiro de Direito Internacional, 2016, Gramado. **Direito Internacional em Expansão**. Belo Horizonte: Arraes, 2016. v. VI. p. 417-430.

BOLSONARO, Jair Messias. O caminho da prosperidade: proposta de plano de governo. **Tribunal Superior Eleitoral**, 2018. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf. Acesso em: 15 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/>. Acesso em 08 de maio de 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Projeto de Desenvolvimento de Sistemas de Prevenção de Incêndios Florestais e Monitoramento da Cobertura Vegetal no Cerrado Brasileiro**. Brasília, s.d. Disponível em: <http://cerrado.obt.inpe.br/>. Acesso em: 08 maio 2021.

BRASIL. Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br>. Acesso em: 08 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 59. Requerentes: Partido Socialista Brasileiro, Partido Socialismo e Liberdade, Partido dos Trabalhadores, Rede Sustentabilidade. Interessado: União Federal. Relatora Min. Rosa Weber. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5930766>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708. Requerentes: Partido Socialista Brasileiro, Partido Socialismo e Liberdade, Partido dos Trabalhadores, Rede Sustentabilidade. Interessado: União Federal. Relator. Min. Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856>. Acesso em: 10 jul. 2021.

CAMARGO, Isabela; MARQUES, Marília; LOREDO, Sthefanny; WELLINGTON, Hanna. Ricardo Salles e presidente do Ibama são alvos de operação que investiga exportação ilegal de madeira. **G1**, 19 maio 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2021/05/19/operacao-da-pf-investiga-esquema-de-exportacao-ilegal-de-madeira-para-eua-e-europa.ghtml>. Acesso em: 25 mai. 2021.

CASARA, Rubens R. R. **Estado Pós-Democrático: Neo-Obscurantismo e gestão dos indesejáveis**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. **Todos os membros**. Atualizada em 07 jan. 2021. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>. Acesso em: 15 jul. 2021.

GALLAS, Daniel. Voto impresso é tentativa de Bolsonaro de contestar eleição antecipadamente, diz cientista político. **BBC News Brasil**, 06 jul. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57726086>. Acesso em: 11 jul. 2021.

GALVANI, Giovanna. Legislativo e ministros do STF reagem a fala de Bolsonaro sobre eleição de 2022. **CNN Brasil**, 10 jul. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2021/07/10/legislativo-e-ministros-do-stf-reagem-a-fala-de-bolsonaro-sobre-eleicao-de-2022>. Acesso em: 11 jul. 2021.

GRIGORI, Pedro. Bolsonaro bate o próprio recorde: 2020 é o ano com maior aprovação de agrotóxicos da história. **Repórter Brasil**, 18 jan. 2021. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2021/01/bolsonaro-bate-o-proprio-recorde-2020-e-o-ano-com-maior-aprovacao-de-agrotoxicos-da-historia/>. Acesso em: 20 maio 2021.

HODGSON, Geoffrey M. What are Institutions? **Journal of Economic Issues**, v. 40, n. 1, mar. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1080/00213624.2006.11506879>.

LAMEIRA, Rafael Fantinel. **Por que Caem os Presidentes?** Rejeição Popular, Oposição Majoritária e *Impeachments* no Brasil. 2019. 201f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

LAWSON, Key. **The Human Polity: A Comparative Introduction to Political Science**. Wadsworth: Cengage Learning, 2003.

LEVITISKI, Steven; ZIBLAT, Daniel. **Como as democracias morrem**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. A Crise Atual e o Debate Institucional. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 36, n. 03, p. 79-97, nov. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.25091/S0101-3300201700030008>.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. Toward Consolidated Democracies. **Journal of Democracy**, v. 7, n. 2, p. 14-33, abr. 1996. DOI: <http://dx.doi.org/10.1353/jod.1996.0031>.

MAIR, Peter. **Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy**. Verso: London, 2013.

MASCARO, Alysson Leandro. **Crise e golpe**. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

MENEGASSI, Duda. Ministério do Meio Ambiente tem menor orçamento das últimas décadas. **O Eco**, 24 jan. 2021. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/ministerio-do-meio-ambiente-tem-menor-orcamento-das-ultimas-duas-decadas/>. Acesso em: 25 mai. 2021.

MINISTRO do Meio Ambiente defende passar ‘a boiada’ e ‘mudar’ regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19. **G1**, 22 maio 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>. Acesso em 06 de maio de 2021.

MODELLI, Laís. Servidores do Ibama denunciam que fiscalização ambiental está paralisada após decisão de Salles. **G1**, 20 abr. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2021/04/20/mais-de-400-servidores-do-ibama-denunciam-em-carta-estarem-com-as-atividades-de-fiscalizacao-ambiental-paralisadas.ghtml>. Acesso em; 10 jul. 2021.

NICOLAV, Vanessa. O que passou na “boiada” de Ricardo Salles durante a pandemia? **Brasil de Fato**, 09 jun. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com>.

br/2020/06/09/o-que-passou-na-boiada-de-ricardo-salles-durante-a-pandemia. Acesso em: 07 maio 2021.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. “**Passando a boiada**”: o segundo ano de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro. S.l., 2021. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/03/Passando-a-boiada-1.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2021.

OS PEDIDOS de impeachment de Bolsonaro. **A Pública**, 2021. Disponível em: <https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/>. Acesso em: 15 jul. 2021.

PIOVESAN, Eduardo. Aprovado texto-base do projeto sobre licenciamento ambiental. **Agência Câmara de Notícias**, 13 maio 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/758640-aprovado-texto-base-do-projeto-sobre-licenciamento-ambiental-votacao-continua-na-manha-desta-quinta/>. Acesso em: 25 maio 2021.

PRZEWORSKI, Adam. **Crisis of Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

RUCIMAN, David. **The Confidence Trap: A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present**. Princeton: Princeton University Press, 2013.

SANTOS, Fabiano; TANSCHKEIT, Talita. Quando Velhos Atores saem de Cena: A Ascensão da Nova Direita Política no Brasil. **Colombia Internacional**, n. 99, p. 151-186, 2019. DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint99.2019.06>.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and organizations: Ideas, Interests, and Identities**. 4. ed. London: SAGE, 2014.

SIQUEIRA, André. Bolsonaro, Mourão, Azevedo: os elogios do governo à ditadura militar. **Veja**, 31 mar. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-mourao-azevedo-os-elogios-do-governo-a-ditadura-militar/>. Acesso em: 10 jul. 2021.

VENAGLIA, Guilherme. Ricardo Salles pede a Bolsonaro demissão do Ministério do Meio Ambiente. **CNN Brasil**, 23 jun. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2021/06/23/ricardo-salles-pede-a-bolsonaro-demissao-do-ministerio-do-meio-ambiente>. Acesso em 10 jul. 2021.

WESTIN, Ricardo. Entenda a polêmica em torno da PEC do voto impresso. **Agência Senado**, 06 jul. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/06/entenda-a-polemica-em-torno-da-pec-do-voto-impresso>. Acesso em 10 jul. 2021.

ENTRE A “HORA DOS RUMINANTES” (1966) E “BACURAU” (2019): POSSÍVEL REPERTÓRIO SIMBÓLICO NOS EMBATES SOCIOAMBIENTAIS

Juliana de Oliveira Sales¹

INTRODUÇÃO

Em geral, as manifestações artísticas podem ser vistas como reflexos da realidade subjacente, ou seja, como conectadas, de modo direto ou não, às condições sociais de determinado período. Exemplo evidente e dos mais conhecidos disso foram as expressões havidas na música brasileira das décadas de 60 e 70, que revelaram inúmeros cantores, compositores e intérpretes que enfrentavam a censura imposta e se manifestaram contra o regime autoritário da ditadura militar da maneira que lhes era possível². Arte, política e direito são indissociáveis e se mostram ainda mais íntimos em momentos de fragilidade e tensão sociais, como os 21 anos de escuridão democrática no Brasil já demonstraram didática e tristemente.

Por outro lado, muitas outras produções artísticas não aparentam uma vinculação óbvia aos fatos e ao contexto social que as circundam – o que pode acontecer até mesmo pela ausência de distanciamento histórico suficiente para compreendê-las. Obras ficcionais com enfoques narrativos insólitos, permeados de elementos fantasiosos e descompromissados com o sentido óbvio e manifesto das coisas despertam a curiosidade e abrem espaço para numerosas interpretações – colocadas aqui sob o enfoque de uma tentativa de exame acadêmico.

Desse modo, este trabalho buscará analisar e refletir sobre os elementos ficcionais dispostos no livro “A hora dos ruminantes”, de José J. Veiga ([1966] 2015) e no filme “Bacurau” (MENDONÇA; DORNELLES, 2019) a partir do cenário sociopolítico brasileiro atual. Isto é: parte-se do cenário de medidas antidemocráticas e que atentam contra os direitos dos trabalhadores, dos povos e da já débil proteção da natureza. Com isso, objetiva-se alcançar uma análise interpretativa que inclua os conflitos políticos e socioambientais vivenciados no Brasil após o ano de 2013 e especialmente em momento posterior ao ano de 2016, que marcará a acentuação de uma escalada autoritária.

Para tanto, serão retomadas as narrativas centrais das obras ficcionais que servem de parâmetro analítico. Em um primeiro momento as linhas gerais das similitudes e das distinções presentes entre os dois materiais serão pontuadas, tornando-se necessário alertar, de saída, que a complexidade existente na obra de José J. Veiga (2015) e no filme “Bacurau” (MENDONÇA; DORNELLES, 2019) tornaram forçoso realizar a simplificação dos

¹ Doutoranda em Direito Socioambiental (PPGD-PUCPR) e mestra em Meio Ambiente e Desenvolvimento (PPGMADE-UFPR).

² Apenas para fins de menção: são frutos desse momento histórico, obras como “Cálice” composta por Chico Buarque e Gilberto Gil, “O que foi feito de vera?”, cantada por Milton Nascimento e Elis Regina, “Como o diabo gosta” de Belchior ou a composição de João Bosco e Aldir Blanc na interpretação de Elis de “O bêbado e a equilibrista”, entre várias outras.

modelos aqui utilizados, restringindo-se o exame apenas aos aspectos da representação da opressão e da violência em ambos os objetos de pesquisa.

Após a apresentação inicial das obras, naquilo que se relaciona aos aspectos de interesse do trabalho, passa-se à descrição do mito e da realidade no Brasil contemporâneo, em específico no período compreendido entre o ano das grandes e desordenadas manifestações populares, em 2013, até o advento de um governo assumidamente contrário aos povos, à proteção ambiental e à própria ideia de democracia, é dizer: até o governo de Jair Bolsonaro, incluindo a postura adotada por ele no atual enfrentamento da pandemia de Covid-19.

As questões socioambientais inseridas nessa discussão são retomadas logo em seguida, no tópico em que são elencados dados e fatores sobre algumas das medidas legislativas e no âmbito da Administração Pública que marcam a política ambiental brasileira no governo atual (gestão 2019/2022).

Por fim, analisa-se a apatia e a revolta em “A hora dos ruminantes” (VEIGA, 2015) e “Bacurau” (MENDONÇA; DORNELLES, 2019), localizando-os aos respectivos contextos históricos de elaboração e divulgação. São realizadas aproximações teóricas a respeito da violência, da opressão, do direito socioambiental e das lutas anticoloniais difusas no Brasil, visando observar as alegorias havidas nos materiais sob exame e que sinalizam a atualidade do livro datado dos anos 60 e a importância simbólica do filme, lançado no primeiro ano da gestão bolsonarista e que deu sinais de entusiasmo a uma parcela da intelectualidade alinhada à esquerda.

Neste campo, verifica-se que os embates socioambientais são ininterruptos e permanentes no Brasil, tendo este, enquanto Estado-nação, surgido justamente a partir da contraposição entre os povos originários e os povos invasores da terra e de tudo que ela compreendia, estabelecendo a linguagem da violência. No entanto, no âmbito dessas disputas, os povos culturalmente diferenciados têm permanecido em pronta resistência e, em especial a partir dos anos 80, passaram a apresentar moldes de combate articulados e amplos, que se manifestaram nas esferas institucionais. Desde então, a sociedade civil englobante viu-se continuamente impelida a posicionar-se sobre tais pautas, de modo que a luta pela manutenção e pela expansão de direitos, tais como direito à reprodução sociocultural e manutenção dos territórios diversamente ocupados, assumem importância para além dos interessados diretos (povos e comunidades). O que se antevê em “A hora dos ruminantes” (VEIGA, 2015) e “Bacurau” (MENDONÇA; DORNELLES, 2019) é a forma pela qual estes temas podem ser vistos e tratados pela sociedade em geral, no que diz respeito à apatia e revolta.

1 ENTRE “A HORA DOS RUMINANTES” E “BACURAU”

Trata-se aqui de duas obras – “A hora dos ruminantes” (VEIGA, 2015) e “Bacurau” (MENDONÇA; DORNELLES, 2019) – que se distinguem em muito, uma vez que consistem em diferentes expressões artísticas – literatura e cinema –, formuladas, cada uma, em contexto histórico e social bastante singulares. Não obstante, parte-se de uma verificação inicial, a de que existem linhas narrativas que se aproximam em tais objetos de análise: em ambos os casos há a presença de uma pequena comunidade que é surpreendida pela chegada de forasteiros ou estrangeiros, pessoas de difícil identificação e que terminam por interferir de maneira profunda na ordem social até então vigente.

Compete alertar, de saída, que a complexidade existente na obra literária de José J. Veiga (2015) e no filme “Bacurau” (2019) tornaram forçoso realizar a simplificação dos modelos aqui utilizados, restringindo-se o exame apenas aos aspectos da representação da opressão e da violência em ambos os objetos estudados. Isso porque os escritos de José J. Veiga, por exemplo, são analisados de forma verticalizada em trabalhos mais extensos, teses e dissertações, tornando-se inviável problematizá-la de modo mais completo neste breve espaço³. Ademais, este artigo não se trata de trabalho de crítica literária ou de cinema, pensa-se aqui a partir do tema socioambiental e do contexto sociopolítico brasileiro.

O primeiro destes materiais, o livro “A hora dos ruminantes”, de autoria do goiano José J. Veiga (1915-1999), foi escrito em 1961 e publicado em 1966, dois anos após a instauração de governo ditatorial no Brasil, tendo sido, por essa razão, bastante discutido durante o período de ausência democrática. José J. Veiga inspirou, por sua vida e obra, discussões variadas e que muitas vezes permeiam a temática do conflito e da opressão, questões presentes em outros de seus textos, como em “Sombras de reis barbudos” e no conto “A estranha máquina extraviada”⁴.

Muitas vezes relacionado como um representante ou até mesmo precursor do realismo fantástico latino-americano, José J. Veiga identificava sua narrativa como puramente realista, distanciando-se dos autores do gênero, conforme destaca Antonio Arnoni Prado no prefácio de edição de “A hora dos ruminantes” publicada recentemente, em 2015 (PRADO, 2015, n. p.). De toda sorte, sua narrativa é insólita e traz elementos surreais, absurdos e que se mesclam à dúvida quanto ao alcance imaginativo do narrador, é dizer: a própria escrita traz mistérios que não se desfazem.

No caso do livro de Veiga (2015), a história da pequena cidade interiorana de Manairrema é relatada a partir da chegada misteriosa de homens que não se identificam, mas que logo montam acampamento do outro lado do rio, ao alcance das vistas da comunidade.

³ Exemplo disso é a tese de doutorado de Irene Severina Rezende (2008), defendida na Pós-graduação em Letras da Universidade de São Paulo, e que tratou do aspecto da opressão na obra de José J. Veiga, em específico no livro “Sombras de Reis Barbudos” (1978).

⁴ As repetições na obra de J. J. Veiga, os *topoi* da narrativa do autor são registrados na dissertação de mestrado intitulada “As repetições nas narrativas de José J. Veiga”, de Graziela Azeredo dos Santos (2009), no âmbito do Programa de Pós-graduação em Letras da Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

Ao não se apresentarem e não demonstrarem quais as intenções com o povoado, a impaciência e curiosidade dos habitantes passa a florir, eles questionam: “seriam ciganos? Não estava parecendo”, “seriam engenheiros? Mineradores? Gente do governo?” (VEIGA, 2015, n. p.). Esta resposta, contudo, não é dada à cidade de Manaraima e tampouco aos leitores do texto, que permanecem em idêntico suspense.

De todo modo, ao longo de três capítulos, a chegada misteriosa dos “homens da tapera” implica no medo do desconhecido, temor pelo que possam representar e, diante do receio, há também a imobilidade coletiva, passividade e apatia que ficam escancaradas diante dos surreais acontecimentos que logo se verificam. O dia dos cachorros é o primeiro destes eventos, ocasião em que a cidade de Manaraima é invadida por matilhas de cães, aparentemente vindos da tapera. Uma enxurrada de cães toma a cidade, impossíveis de serem contados. Diante da montoeira de cachorros, “ninguém se aventurou a sair de casa”, as ruas ficaram desertas (VEIGA, 2015, n. p.). Após tentativas de espantá-los com safanões, pedradas, pauladas e tiros, a comunidade dava-se, aos poucos por vencida, tal como se pode ver nos trechos:

Fechadas em casa, abanando-se contra a fumaça, enervadas com os latidos, as pessoas tapavam os ouvidos, pensavam e não conseguiam compreender aquela inversão da ordem, a cidade entregue a cachorros e a gente encolhida no escuro, sem saber o que aconteceria a seguir. Às vezes um cachorro aparecia dentro de uma casa, vindo não se sabe por onde, pondo as pessoas em pânico.

(...) Outros parece que entravam numa casa apenas para descarregar a bexiga; (...) saíam sem olhar para ninguém, os donos da casa que providenciassem a limpeza. Eram desacatos que as pessoas toleravam resignadas, consolando-se em pensar que não há mal que sempre dure. Mas vendo que os cachorros não tinham pressa de ir embora, o povo começou a mudar de atitude. Os porretes, as correias, as espingardas iam sendo escondidos e substituídos por tentativas de afagos, palavras mansas, agrados de comida. (...) De repente ficou parecendo que todo mundo adorava cachorro, quanto mais melhor, e só tinha na vida a preocupação de fazê-los felizes. Se uma criança desavisada apanhava o chicote preparado pelo pai e ameaçava um cachorro mais atrevido, era imediatamente obstada e castigada com o mesmo chicote. A ordem era respeitar os cachorros. Foi um tempo difícil aquele para os puros, os ingênuos, os de boa memória.

(...) Os cachorros de Manaraima, antigos donos daquelas ruas, também sofreram grandes humilhações. Quando atacados por um dos estranhos eles não podiam reagir nem se defender, bastava rosnarem e já os donos vinham correndo castigá-los pelo atrevimento (VEIGA, 2015, n. p.).

Os tempos difíceis para os puros, os ingênuos e os de boa memória se repetem com o episódio dos ruminantes, quando o povoado se viu refém dos bois, que de tudo faziam nas ruas, nas portas das casas, nas janelas e, assim, impediam que se saísse de casa, que se realizasse as atividades cotidianas, que as conversas se dessem como antes. A ausência de liberdade reinou por imposição dos bois, vindos não se sabe como e não se sabe de onde. O fim do sentido comunitário parece próximo no texto.

A suspeita é de que esses eventos possuíam relação com os visitantes misteriosos, mas

não se sabe em que medida e nem por qual razão. Não se soube o que faziam do outro lado do rio, jamais se esclareceu a respeito da construção que nunca acabava, das atividades praticadas e dos numerosos cachorros que mantinham. Sabe-se, apenas, que tudo isso gerou, pouco a pouco, letargia e acomodação às situações novas, por mais desagradáveis e injustas que parecessem – com ressalvas feita a poucas personagens que chegaram a questionar a autoridade dos homens da tapera, negando-se a trabalhar para eles ou denunciando o destempero dos forasteiros.

Por outro lado, o outro objeto de análise, o filme “Bacurau”, consiste em obra roteirizada e dirigida por Kléber Mendonça Filho e Juliano Dornelles, lançada em 2019 e que retrata um cenário distópico, futurista e brasileiro. Esse cenário é trabalhado a partir do contraste entre futuro e passado, uma vez que construído em uma isolada comunidade sertaneja homônima (um distrito remoto de uma cidade do interior). À parte da caracterização árida, com ares de um questionável e estereotipado atraso que usual e inadvertidamente recai sobre as regiões do sertão nordestino, o filme impõe símbolos para pensar o presente.

No filme, o pequeno povoado de Bacurau é marcado pela base comunitária, os atores locais possuem papéis bem definidos e importantes para o seu funcionamento geral. Educação, saúde, abastecimento, cultura e segurança são aspectos promovidos pelos próprios moradores, que vivem à margem do Estado, excluídos da gestão do município ao qual pertencem – exclusão que vem representada na figura do Prefeito de Serra Verde. Aliás, ali as visitas com finalidade eleitoral do Prefeito, em atenção ao senso comunitário vigente, são solenemente boicotadas.

A comunidade, a determinada altura, observa que o povoado desapareceu do mapa. Daí em diante os acontecimentos em Bacurau indicam interferência externa: drones vigilantes, tiros à esmo, moradores abatidos e mortos – tudo isso logo é relacionado aos misteriosos recém-chegados. Tratava-se de uma caçada. No entanto, ao se ver sob ataque dos estrangeiros, os moradores logo trataram de utilizar os mecanismos à disposição para reafirmar sua existência e o direito de viver: psicotrópicos, velhas armas e valentia.

A trama de Bacurau é recheada de sutilezas e simbolismos a respeito da resistência comunitária que ali criava suas teias. Em um dos diálogos que marcam a obra, a visitante pergunta: “quem nasce em Bacurau é o que?” e a resposta imediata vem de uma criança: “é gente”, porque o óbvio pode precisar ser lembrado (MENDONÇA; DORNELES, 2019). A desumanização do povoado sob a perspectiva externa e os ataques frontais dos invasores não são aceitos, a rede comunitária se estende para devolver as violações a quem as dispara. A sub-humanidade imposta à Bacurau pelo olhar externo pode estar relacionada à origem do povo, à cor, à nacionalidade, ao modo desinteressado de viver em meio à sociedade tecnológica e moderna, mas a comunidade se impõe e triunfa – ao contrário

do que se poderia esperar.

Assim, o conflito e a violência são retratados de modos bastante distintos. Em Manairrema a sutileza reside na perda progressiva da vida comunitária e a violência que não chega às vias de fato é eficaz, pois rodeia e fica à espreita: no momento que se percebe a dimensão do risco já é tarde, porque o cansaço e a fadiga são os únicos instrumentos que restam. Por outro lado, a violência em Bacurau é explícita e a comunidade não espera que as coisas se resolvam por si, a ofensiva externa é repelida na mesma intensidade, em tanto quanto fosse necessário para que nada de valor se perdesse. A partir daí é possível pensar a ofensiva liberal sobre os direitos dos trabalhadores, dos povos e da natureza no Brasil de hoje (temas que dizem respeito a todos e não apenas aos diretamente afetados).

2 MITO, REALIDADE E A DISTOPIA BRASILEIRA

Mito e realidade serão trabalhados nesta seção por suas definições básicas, como palavras antônimas. Quanto ao primeiro termo, embora ele admita uma série de significados, trabalha-se aqui com a definição de seu sentido comum, de mito como sendo uma crença ou descrição falsa, muitas vezes propositalmente falsa (WILLIAMS, 2003, p. 227). Tais concepções ao serem postas sobre o Brasil contemporâneo geram o temor de um cenário distópico inequivocamente real. Os desdobramentos históricos recentes demonstram o caos da democracia, exemplificado de maneira cruel pela condução das políticas ambientais no governo Jair Bolsonaro, que conta, por exemplo, com um ministro do meio ambiente anti-ambientalista.

Para entender o tempo atual, é necessário relembrar o início da instauração da desordem democrática, normalmente apontado como sendo o ano de 2013, quando das chamadas jornadas de junho. Nesta ocasião, os jovens saíram às ruas por pautas que inicialmente se relacionavam à redução da tarifa do transporte público em algumas cidades, como em São Paulo/SP. Contudo, tais manifestações tomaram proporções inimaginadas por todo o país e as pautas vindicadas que competiam inicialmente aos municípios passaram a “federalizar-se”. Com o auxílio da grande mídia, os protestos resvalaram na popularidade da presidente reeleita Dilma Rousseff. Este seria o início de um “cerco ideológico”, que utilizou como mote a operação lava-jato e o aparelho midiático, demonizando a política e a própria representante eleita (SOUZA, 2016, p. 87-95).

As manifestações de junho de 2013 foram aos poucos cooptadas pelas classes conservadoras e logo adiante, no lugar dos jovens, as ruas foram tomadas por famílias de classe média, vestidas de verde e amarelo, que deslegitimavam o governo eleito e o responsabilizava por todos os males do país. Além da demonização dos partidos políticos, o ódio ao Partido dos Trabalhadores (PT) se acentuava, conduzidos, repita-se, pela imprensa e

pelo aparelho jurídico-policial do Estado (SOUZA, 2016, p. 87-95).

A construção de uma base popular para a deposição golpista de Dilma Rousseff no ano de 2016 se construiu de maneira sorrateira, de modo que nenhuma das posteriores manifestações populares lançadas majoritariamente pelos jovens e movimentos sociais contra seu *impeachment* foram capazes de desfazer o achaque à democracia. Nas votações no âmbito do processo de impedimento de Dilma, ouviu-se todo tipo de justificativa para seu afastamento, das quais se destacaram aquelas que nada tinham a ver com o julgamento, com menções religiosas e a familiares. Nesse sentido, reportagem veiculada à época destacava que a votação na Câmara dos Deputados “foi marcada por discursos evocando Deus e por homenagens a familiares, principalmente filhos, esposas e netos” (REIS, 2016).

As sementes do conservadorismo radical já haviam sido lançadas na política brasileira, foram cultivados no governo de Michel Temer e deram frutos nas eleições de 2018. Neste percurso, cabe recordar que Temer, substituto de Dilma e que, ao contrário dela, era formalmente acusado de crime, resistiu às acusações e, com o apoio do parlamento que até o ano anterior abominava a corrupção, teve suas denúncias obstadas de prosseguimento pelo Congresso, que as rejeitaram, na forma do regramento constitucional, que exigia anuência de dois terços da Câmara dos Deputados⁵.

Cabe mencionar, ainda, que a perda dos direitos dos trabalhadores, dos mais pobres e dos povos do campo já se iniciava com o governo Temer, podendo-se citar a realização da chamada “reforma trabalhista”, cristalizada na Lei nº 13.467/2017 (BRASIL, 2017) e o desmonte do Ministério de Desenvolvimento Agrário e do Ministério da Cultura, eis que uma das primeiras medidas adotadas por ele foi a assimilação destas pastas a outras, o que se realizou por conversão de medida provisória, que originou a Lei nº 13.341/2016 (BRASIL, 2016).

No entanto, o fenômeno que veio a ser mais estudado nos tempos recentes foi a eleição do inapto Jair Bolsonaro, ex-deputado do chamado “baixo clero” do congresso e assumido saudosista da ditadura militar. Em cinco mandatos como deputado, Bolsonaro aprovou apenas um projeto de lei, jamais presidiu uma comissão e tampouco foi líder de partido na casa⁶. Após a atuação política medíocre no Poder Legislativo, sagrou-se Presidente da República e passou a operar o Poder Executivo.

A base eleitoral e o caminho percorrido por Jair Bolsonaro até sua eleição são examinados de maneira detalhada por Jairo Nicolau no livro “O Brasil dobrou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018” (2020), que observará os segmentos da população e os fatores que viabilizaram a vitória no pleito de 2018. Dentre os resultados

⁵ Sobre isso, ver, por exemplo, a notícia: “Por 251 votos a 233, Câmara rejeita enviar ao STF segunda denúncia contra Temer” (CALGARO, MODZELESKI, CARAN, 2017).

⁶ Fato bastante notório, mas rememorado por Jairo Nicolau (2020).

da pesquisa de Nicolau, estão a importância dos eleitores religiosos, especialmente do apoio dos evangélicos ao então candidato do PSL e hoje sem partido. Com o aumento contínuo desse contingente, pois no intervalo de trinta anos o número de eleitores evangélicos mais que triplicou, verificou-se que o apoio a Bolsonaro foi bastante expressivo, levantando-se uma “hipótese de afinidade conservadora” com o então candidato, muito embora ele tenha saído vitorioso também entre os católicos, mas com números mais atenuados neste último caso (NICOLAU, 2020, n. p.).

Nesse sentido, durante seus sucessivos mandatos como deputado, Jair Bolsonaro não teve nenhum destaque por seu trabalho como congressista, com inexpressiva participação nos atos da Casa Legislativa. No entanto, a partir da legislatura iniciada em 2011, ele passa a posicionar-se sobre questões comportamentais, com discurso conservador, supostamente em prol de uma “família tradicional” e contra iniciativas progressivas que representassem uma “ameaça gay” (NICOLAU, 2020, n. p.). A partir de então, o então deputado progressivamente ganha espaço midiático e, depois, embora tenha iniciado a campanha eleitoral de 2018 com apenas 20% das intenções de voto, ancorado no antipetismo – que representava cerca de 30% do eleitorado das amostragens de pesquisas – e nas *fake news* propagadas massivamente pelas redes sociais e pelo *Whatsapp*, ele passa a ampliar sua base de votos durante todo o pleito eleitoral, em dimensões e velocidade que até hoje são difíceis de aferir (NICOLAU, 2020, n. p.).

A vitória de Bolsonaro nos mais diversos estratos do eleitorado, entre homens e mulheres, de diversas idades, religiões e níveis de escolaridade, chama a atenção. A remodelação do debate eleitoral brasileiro, com a redução da importância do horário eleitoral obrigatório e com o implemento e o acesso mais generalizado à internet, redes sociais e especialmente *Whatsapp* favoreceram a replicação de mentiras, que funcionaram na corrida eleitoral para a propagação do ódio contra minorias e mesmo para a expansão do sentimento antipetista. Uma abordagem possível sobre a mitomania que assolou a política brasileira é que ela reforçou o ódio como política⁷, que já vinha sendo praticado por Bolsonaro em sua trajetória como político. A emergência de novas direitas, de diferentes matizes, é fenômeno que antecede a eleição de Bolsonaro, mas que viu nele uma forma de se realizar.

E é exatamente diante desse conjunto de fatores que Luís Felipe Miguel agrupará de forma didática três eixos da ideologia direita radicalizada que surge no Brasil ainda durante os governos petistas, mas que se fortalecem em momento posterior: o “libertarianismo”, ideologia inspirada na escola econômica austríaca e que prega uma doutrina fundada na liberdade contratual e na autonomia, repelindo todas as formas de solidariedade social ou de intervenção estatal; o “fundamentalismo religioso”, identificado na ação

7 Título da obra organizada por Esther Solano: “O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil” (2018).

dos líderes políticos vinculados a instituições religiosas, no mais das vezes evangélica, e que não se abrem a debates que representem, ainda que fantasiosamente, ofensa à moral cristã e à família; e, por fim, uma corrente de reciclagem do discurso “anticomunismo”, que verá como inimigo a ser combatido o bolivarianismo venezuelano (MIGUEL, 2018).

No campo dos radicalismos, o debate político realizado durante a campanha eleitoral de 2018 fugiu do usual, como se via nos anos anteriores e, reforçando a onda antipetista, os temas debatidos pelos candidatos incluíram e priorizaram temas como corrupção, os supostos vínculos do PT com o chavismo venezuelano, as políticas contra a homofobia nas escolas que foram pejorativamente denominadas como promoção do “kit gay” (NICOLAU, 2020). Criou-se, assim, um cenário em que um partido e um espectro político – a esquerda – era inimiga da família e do próprio país, alçando-se a partir daí uma direita com o discurso nacionalista e prática distante disso.

3 AS QUESTÕES SOCIOAMBIENTAIS

O problema das dinâmicas acima narradas e que desbordaram na eleição de Jair Bolsonaro é que não são inócuas de sentido, pois elas sinalizam um projeto e representam a materialização de políticas em detrimento de minorias e de segmentos que historicamente são vítimas de opressão. No campo de interesse deste trabalho (o direito socioambiental), verifica-se que os povos indígenas, comunidades quilombolas e outras foram, por mais de uma vez, alvos dos discursos em campanha eleitoral e das medidas efetivamente adotadas após a posse.

Em análise dos números da violência durante os de governo Bolsonaro, por meio dos Cadernos de Conflito no Campo da CPT, observa-se que em 2019 e 2020, os maiores vitimados pela hostilidade no campo foram justamente os povos indígenas. Isso se demonstra exemplificativamente nas cifras das agressões individuais que indicaram que o assassinato de indígenas compôs 28% do total de 2019 e, no ano seguinte, 39% das vítimas de assassinatos eram indígenas. Além disso, os povos indígenas também foram os maiores alvos da violência coletiva, ao representarem 66,5% das vítimas de invasões de terras em 2019 e 71,8% em 2020 (CPT, 2020; CPT, 2021).

As medidas contra os povos indígenas são enumeradas por Luís Eloy Terena nos Cadernos de Conflito no Campo de 2020, relembrando o perfil assumidamente contrário aos direitos dos povos e a adoção de uma série de providências que se inserem no âmbito de um projeto integracionista e de violência institucional, a citar, por exemplo, a Medida Provisória 870, posteriormente revertida, mas que transferia a demarcação de terras indígenas ao Ministério da Agricultura e retirava a FUNAI do âmbito do Ministério da Justiça. Além desta, de se recordar a Instrução Normativa nº 09/2020 da FUNAI que possibilitou

a declaração de reconhecimento de limites de terras privadas e que possibilitariam, por meio da autodeclaração, a posterior formalização de áreas griladas junto ao INCRA, o Projeto de Lei nº 191/2020, que busca viabilizar as atividades de mineração no interior de terras indígenas, a Resolução nº 04/2021, que esvaziava o direito de autoatribuição dos povos (TERENA, 2021, p. 151-156).

Para além desses, deve-se mencionar ainda os projetos de lei que atualmente encontram-se em discussão no Congresso Nacional, como o Projeto de Lei nº 3.729/2004, conhecido como “projeto de não licenciamento ambiental”, que realizará devassa no atual e já fragilizado controle sobre atividades e empreendimentos poluidoras e impactantes, excluindo um rol extenso de atividades das hipóteses de licenciamento. Outro objeto de discussão controverso e que renasceu no contexto bolsonarista é o Projeto de Lei nº 490/2007, este sim que visa, oficialmente, obstar o procedimento de demarcação de terras, institucionalizando a tese do marco temporal e cujo julgamento vem sofrendo forte mobilização nacional. Ao lado deste último, encontra-se com julgamento pendente no STF o Recurso Extraordinário nº 1.017.365/SC, interposto no âmbito de ação movida contra o povo Xokleng e que diz respeito à Terra Indígena Ibirama-Laklãnõ, onde também vivem povos da etnia Guarani e Kaingang – ação que tem como objeto, dentre outras coisas, o marco temporal e que tem sofrido uma série de manifestações, para que a posição da Corte não signifique também a retirada de direitos.

Além destes aspectos relacionados aos povos, observa-se, nesse quadro, o favorecimento assumido e oficializado das pautas da agropecuária em detrimento dos direitos socioambientais, consubstanciadas no já famoso jargão proferido pelo então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, em reunião interministerial, de que deveria se aproveitar o momento da pandemia de Covid-19 para “passar a boiada” no que toca às políticas ambientais⁸. Esta figura, do representante da pasta ministerial, é a mesma que foi alvo da Polícia Federal em recente operação que visava desmantelar esquema de comércio ilegal de madeira. A suspeita é a de que ele, o Ministro, tenha favorecido as atividades criminosas, sendo agora investigado pelos crimes de corrupção, advocacia administrativa, prevaricação e facilitação de contrabando de madeiras extraídas ilegalmente⁹.

A dificuldade de distinguir verdade e mentira, mito e realidade, no contexto brasileiro, acentuada desde a campanha eleitoral bolsonarista, é reforçada pelas dificuldades de enfrentamento da Covid-19 no país. Consensos científicos vêm sendo colocados em questão em pontos fundamentais para que o combate à doença fosse efetivo. Acompanhando

8 Expressão utilizada pelo ministro, conforme notícia: “Ministro do meio ambiente defende passar a boiada e mudar regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19” (G1, 2020).

9 Informações correntes na mídia e que circularam por grande parte dos veículos da imprensa durante o mês de maio de 2021.

o acirramento ideológico, os partidários conservadores criaram uma cisão sobre a validade dos argumentos científicos, que repercutiram nas ações coletivas da população em geral – situação até poucos anos inimaginada, como, por exemplo, nos tempos de enfrentamento da Influenza H1N1 no ano de 2009.

Mais uma vez, como principal fomentador do discurso contrário às vacinas e às soluções científicas (como o isolamento e o *lockdown*, o uso de máscaras e de álcool em gel), Jair Bolsonaro minimizou a doença e advogou a aplicação de medicamentos comprovadamente ineficazes contra o vírus da Covid-19, com destaque à hidroxocloroquina e azitromicina. A postura do representante eleito tende aos recursos retóricos e falaciosos para sustentar decisões desacertadas, fato representativo disso foi a necessidade de determinação judicial pelo STF para confirmar a possibilidade de governos estaduais e municipais adotarem medidas de contingenciamento da doença, em sede de competência concorrente (ADI 6341). Após o julgamento da mencionada ADI, o Presidente lançou manifestação mentirosa e demandou, assim, que fosse expedida nota oficial da Secretaria de Comunicação Social do STF para indicar que “não é verdadeira a afirmação, em redes sociais, de que a Suprema Corte proibiu o governo federal de atuar no enfrentamento da Covid-19” (STF, 2020).

Vale ressaltar que as populações mais expostas aos riscos de padecer em meio à pandemia são os mais pobres e, ao lado destes, as populações indígenas e dos povos e das comunidades tradicionais, que vivem em situação de exclusão e de vulnerabilidade social. Quanto aos povos indígenas, o Instituto Socioambiental vem acompanhando a situação por meio da “Plataforma de monitoramento da situação indígena na pandemia do novo coronavírus”, assinalando a fragilidade desse contingente em razão da precariedade do acesso à saúde e da estrutura do sistema de saúde disponibilizado a essa parcela da população (ISA, 2021).

4 APATIA, REVOLTA E VIOLÊNCIA

Ao olhar para a realidade brasileira sob a perspectiva das obras assinaladas no primeiro momento deste trabalho, acredita-se que se tratam, em conjunto e em contraste, de alegorias úteis para pensar a ação coletiva, da população em geral, face ao cenário sociopolítico recrudescido que já se apresenta, pautado em uma realidade distorcida, na qual o discurso de poder, ao mesmo tempo em que se assume autoritário utiliza da mentira como recurso recorrente para manter a base que o sustenta.

Quando se faz tal apontamento, não se objetiva incluir nesta análise as organizações, movimentos e articulações já consolidadas e com atuação intensa. Nesse ponto, sabe-se que os povos da floresta, bem como os povos indígenas em específico travam lutas há décadas

e séculos, apresentando uma resistência com tom de ancestralidade. Os camponeses, de igual maneira, têm se organizado no Brasil e na América Latina e, em especial a partir dos anos 80, encabeçam movimentos sociais importantes nas discussões e nos embates socioambientais. Camponeses, povos e comunidades tradicionais vivem em resistência e a luta é algo cotidiano – coisa que não se dá no campo da população englobante (para além da sociedade civil já mobilizada).

Quanto à discussão desta seção, coloca-se de um lado a dificuldade “manarairense” de identificar e solucionar as interferências externas e, de outro lado, põe-se a revolta de Bacurau, compreendendo que em ambos os casos havia uma violência sendo exercida contra as comunidades. No caso de Manarairema, essas agressões se davam de maneira velada e sutil, acarretando contínuos déficits que não eram facilmente verificáveis, mas que não permitiam se viver como antes se vivia. O livro de J. J. Veiga (2015), lançado poucos anos depois do golpe militar brasileiro, já foi utilizado, nesse contexto, para pensar a imobilidade diante da instauração de forças desconhecidas e autoritárias. A progressão da perda da vida comunitária em Manarairema faz pertinente retomar o atual cenário brasileiro, que apresenta contínuas perdas de direitos e garantias, de enfraquecimento de instituições, de esfacelamento e privatização dos serviços públicos e dos setores estratégicos aos interesses nacionais.

Em situações de normalidade, dentro de um Estado democrático, o próprio Direito poderia ser compreendido como o exercício da violência. Para Walter Benjamin, o Direito enquanto poder será caracterizador de uma chamada “violência mítica” – do arquétipo dos deuses, dos mitos –, consistente na violência que instaura e mantém o Direito ([1921¹⁰] 2013, p. 148)¹¹, subtraindo de qualquer outro as possibilidades do exercício das arbitrariedades apenas a ele investidas. A violência mítica visa instaurar e garantir o poder, isto é, não se destina a garantir a justiça ou os fins de direito, mas somente objetiva proteger a própria estrutura de poder (BENJAMIN, 2013, p. 127).

Por meio da violência mítica, a culpa e a expiação são impostas aos seres humanos, de modo que passem eles a entregarem-se à “mera vida”, isto é, que se entreguem de maneira inocente e feliz e deixem-se aperfeiçoar o domínio da violência, passando a possuir uma existência ausente de outros suplementos, restringindo-se à uma vida limitada à esfera orgânica, natural e não pensante (BENJAMIN, 2013, p. 151-155).

Nesse sentido, as alegorias de “A hora dos ruminantes” (VEIGA, 2015) podem levar a pensar na institucionalidade enquanto imposição dissimulada e que demanda transgressão. Os moradores de Manarairema, esperando que os problemas a eles impostos fossem

¹⁰ Data de publicação do original, no *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* – cadernos de agosto/1921, vol. 47.

¹¹ “A instauração do direito é instauração do poder e, enquanto tal, um ato de manifestação imediata da violência” (BENJAMIN, 2013, p. 148).

solucionados de maneira orgânica e natural, terminaram por serem levados a uma vida alheia de sentido comunitário, limitada às esferas individuais, das próprias casas e quase incomunicáveis. Não houve, ali, indicativos de reconhecimento das arbitrariedades que se desenhavam e tampouco oposição articulada a elas.

No entanto, em Benjamin, a essa categoria, da violência mítica, se contrapõe uma outra: a violência divina. Isso porque “assim como em todos os domínios Deus se opõe ao mito, a violência divina se opõe à violência mítica. Se a violência mítica é a instauradora do direito, a violência divina é aniquiladora do direito” (BENJAMIN, 2013, p. 150). Isso significa que existe uma outra força, contrária e violadora, que visa irromper e aniquilar, a força do Direito – esta será uma violência caracterizadora da justiça. Muito embora Walter Benjamin fale de meios puros, não sangrentos e mediatos de solução à violência do Direito, como a educação, seria a violência divina o meio imediato de interromper a violência do Direito.

Dito isso, volta-se à Bacurau para notar que ali havia uma violência estabelecida pelo Estado, que negligenciou, abandonou e até disponibilizou os habitantes do distrito à mercê de estrangeiros, para que fossem caçados como em uma atividade de entretenimento. No futuro distópico de Bacurau, a violência enfrentada pela população local era endossada pelas esferas institucionais e era naturalizada. Ocorre que, neste caso, essas agressões foram prontamente identificadas e contra elas irrompeu a pulsão de vida da comunidade.

Nesse contexto, cabe resgatar as considerações de Herbert Marcuse quando pensava sobre a violência revolucionária. Para ele, toda revolução implicaria em violência, no entanto, seria necessário estabelecer uma relação ética ao processo revolucionário, é dizer: deve-se buscar justificar eticamente o emprego da violência, para que não corresponda somente aos interesses políticos dos agentes envolvidos. Marcuse falará, portanto, de contra-violência, cujo uso só poderá ser considerado adequado na medida em que o contexto social e histórico permita estabelecer critérios objetivos que indiquem a necessidade da violência para estabelecer uma elevação nos níveis de liberdade e felicidade humanos (MARCUSE, [1964¹²] 1999).

À parte destas considerações sobre a violência propriamente dita colocada sobre as narrativas descritas, as histórias de Bacurau e Manarairama concedem repertório para pensar e teorizar sobre o cenário socioambiental brasileiro que se desenha, com o recrudescimento de medidas estatais em detrimento da própria população e, em proporção ainda mais acentuada, das populações culturalmente diferenciadas e que guardam relação mais próxima com a natureza, uma vez que o viés anti-ambientalista é característica marcante da ofensiva liberal que se apresenta.

12 Conferência proferida por Herbert Marcuse na Universidade de Kansas – EUA, publicado no Brasil na coletânea Cultura e sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As histórias de “A hora dos ruminantes” (VEIGA, 2015) e “Bacurau” (MENDONÇA; DORNELES, 2019) funcionam como contrastes para fazer pensar as possibilidades de atuação da sociedade em geral em face de um cenário de políticas ambientais e antidemocráticas dignas de um roteiro distópico. Vê-se que as obras indicadas apresentam situações opostas e extremadas: de um lado, a ausência de articulação no enfrentamento de ofensivas externas e, de outro, a violência manejada contra a violência.

Neste breve espaço, narrou-se a maneira pela qual o atual governo federal se alçou ao poder, identificando a importância da cisão social criada a partir do ano de 2013, que estabeleceu dificuldades de diálogo entre espectros políticos distintos. Nesse ponto, foram elencadas algumas das medidas que significam retrocessos socioambientais evidentes e que merecem atenção e discussão constantes, para além da mobilização social no sentido de obstacularizar a perda de garantias que podem oferecer risco à geração atual e as próximas, que ficarão órfãs de uma natureza saudável – e habitada, na medida que os povos funcionam como guardiões desse ambiente.

Articulou-se, assim, interpretações possíveis de “A hora dos ruminantes” (VEIGA, 2015) e de “Bacurau” (MENDONÇA; DORNELES, 2019), enfatizando os aspectos de opressão, apatia e revolta, para que pudessem funcionar como guias de leitura da realidade brasileira, ponderados seus sentidos simbólicos. Destaca-se, assim, que a democracia e os direitos socioambientais foram reconhecidos e consolidados a duras penas no Brasil pós-ditadura militar e dizem respeito a todos, enquanto sociedade civil englobante, que cada vez mais se verá demandada a posicionar-se sobre tais pautas, para além da polarização que se converteu em conservadorismo e antipetismo. Pensar a partir de obras que trazem símbolos e que radicalizam cenários faz evidenciar a consciência da violência perpetrada de modo contínuo pelos aparatos de poder, que devem ser repelidos por meio do debate amplo e nos limites de uma democracia forte.

REFERÊNCIAS

BACURAU. Direção de Kleber Mendonça Filho e Juliano Dornelles. Parelhas/BR: Ancine, *Arte France Cinéma, CNC Aide aux cinémas du monde - Institut Français*, 2019 (131 min).

BENJAMIN, Walter. *Para uma crítica da violência*. In BENJAMIN, Walter. Escritos sobre mito e linguagem. São Paulo: editora 34, 2013.

BELCHIOR, Antônio Carlos. *Como o diabo gosta*. Polygram/Phillips, 1976.

BLANC, Aldir; BOSCO, João. *O bêbado e a equilibrista*. WEA, 1979.

BRANT, Fernando; BORGES, Márcio; NASCIMENTO, Milton. *O que foi feito devera?* WEA, 1980.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341*. MC-Ref, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-271 DIVULG 12-11-2020 PUBLIC 13-11-2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.341 de 29 de setembro de 2016*. Altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm. Acesso em 15 jul. 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017*. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm. Acesso em 15 jul. 2021

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 3.729/2004*. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>. Acesso em 15 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.017.365/SC*. Fundação Nacional do Índio – FUNAI versus Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA. Relator(a): EDSON FACHIN. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5109720>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BUARQUE, Chico; GIL, Gilberto. *Cálice*. Polygram/Phillips, 1978.

CALGARO, Fernanda; MODZELESKI, Alessandra; CARAN, Bernardo. *Por 251 votos a 233, Câmara rejeita enviar ao STF segunda denúncia contra Temer*. G1 – Globo.com. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/segunda-denuncia-contra-temer.ghml>. Acesso em 15 jul. 2021.

CANUTO, Antonio; LUZ, Cássia Regina da Silva; SANTOS, Paulo César Moreira dos (coord.). *Conflitos no campo: Brasil 2019*. Centro de Documentação Dom Tomás Balduino. Goiânia: CPT Nacional, 2020. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/summary/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14195-conflitos-no-campo-brasil-2019-web>. Acesso em 15 jun. 2021.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. *Conflitos no campo: Brasil 2020*. Centro de Documentação Dom Tomás Balduino. Goiânia: CPT Nacional, 2021. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacao/summary/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14242-conflitos-no-campo-brasil-2020>. Acesso em 15 jun. 2021.

G1 – “Ministro do meio ambiente defende passar a ‘boiada’ e ‘mudar’ regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19”. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>. Acesso em 15 jul. 2021.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Plataforma de monitoramento da situação indígena na pandemia do novo coronavírus (Covid-19) no Brasil*. Disponível em: <https://covid19.socioambiental.org/>. Acesso em 20 jun. 2021.

MARCUSE, Herbert. Ética e revolução. In MARCUSE, Herbert. *Cultura e sociedade*. Tradução de Wolfgang Leo Maar, Isabel Loureiro e Robespierre de Oliveira. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MIGUEL, Luís Felipe. *A reemergência da direita brasileira*. In SOLANO, Esther (org.). *O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2018.

NICOLAU, Jairo. *O Brasil dobrou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2020 (*e-book*).

PRADO, Antônio Arnoni. Prefácio In VEIGA, José J. *A hora dos ruminantes*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. *E-book*.

REIS, Thiago. *Deus, filhos... Veja os termos mais citados na votação do impeachment*. G1 Política – Globo.com, São Paulo, 18 abr. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/04/deus-filhos-veja-os-termos-mais-citados-na-votacao-do-impeachment.html>. Acesso em 15 jul. 2021.

REZENDE, Irene Severina. *O fantástico no contexto sócio-cultural do século XX*: José J. Veiga (Brasil) e Mia Couto (Moçambique). Tese de doutorado. Pós-graduação em Letras da Universidade de São Paulo, 2008. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8156/tde-24092009-151407/publico/IRENE_SEVERINA_REZENDE.pdf. Acesso em 15 jun. 2021.

SANTOS, Graziela Azeredo dos. *As repetições nas narrativas de José J. Veiga*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Letras da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2009. Disponível em: <http://tede2.pucgoias.edu.br:8080/bitstream/tede/3168/1/GABRIELA%20AZEREDO%20SANTOS.pdf>. Acesso em 15 jun. 2021.

SOUZA, Jessé. *A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado*. Rio de Janeiro: Ed. LeYa, 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Secretaria de Comunicação Social: *Esclarecimento sobre decisões do STF a respeito do papel da União, dos estados e dos municípios na pandemia*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=458810&ori=1>. 20 jun. 2021

TERENA, Luiz Eloy. *Violência contra os Povos Indígenas no Brasil: aspectos atuais de um genocídio em trâmite*. In COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. *Conflitos no campo: Brasil 2020*. Centro de Documentação Dom Tomás Balduino. Goiânia: CPT Nacional, 2021. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacao/>

summary/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14242-conflitos-no-campo-brasil-2020. Acesso em 21 jun. 2021.

VEIGA, José J. *A hora dos ruminantes*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015 (*e-book*).

WILLIAMS, Raymond. *Palabras-clave: un vocabulario de la cultura y la sociedad*. Buenos Aires: Nueva Visión, 2003.

DEMOCRACIAS EM RUÍNAS: O MITO DO PROGRESSO ECONÔMICO ATRAVÉS DA MINERAÇÃO E O IMPACTO NAS DEMOCRACIAS DA AMÉRICA LATINA

Beatris Rosas Cleto¹
Mariana Pupo da Silveira²
Gabriela dos Santos Ceschin³

INTRODUÇÃO

Este artigo parte do panorama minerário latino-americano e delinea suas singularidades, um importante cenário do sul global repleto de nuances que seguem com seculares ditames determinantes para o futuro socioambiental dos países que têm seus recursos explorados, e trata da retomada de narrativa sobre como se deram os processos predatórios de extração mineral no Brasil e na Bolívia, principalmente do ferro, do manganês e da bauxita, entre os anos de 1960 e 1980 por empresas multinacionais, procurando dialogar com o debate atual sobre socioambientalismo.

O tema foi escolhido por sua importância para os problemas históricos das regiões, e de suas complexas questões envolvendo um rápido e derradeiro desenvolvimento local. Desse modo, com levantamento de bibliografia especializada nos assuntos suscitados, busca-se responder se é possível aferir que houve alteração nos ordenamentos jurídicos de ambos os países a partir de manobras políticas dos regimes ditatoriais para favorecer a atuação de tais conglomerados, que acabaram por causar prejuízos socioambientais locais.

Há ainda o questionamento sobre o futuro da mineração no desenvolvimento latino-americano na perspectiva socioambiental, que procura afastar a lógica de dependência, importante para a reflexão crítica, a partir dos autores trazidos, do desenvolvimento regional, percebendo, inclusive, os processos constituintes e as mobilizações sociais que buscaram resistência e inovações institucionais.

Para abordar estas questões, o artigo divide-se em duas seções, além desta introdução. Na primeira, trata do histórico minerário na América Latina, no qual há um resgate dos aspectos que constituíram a mineração regional ao longo dos anos, com ênfase em casos emblemáticos, e nos períodos ditatoriais brasileiro e boliviano. No segundo capítulo, o debate é trazido pela argumentação acerca do conceito de sistema-mundo na visão do sul global, procura-se apontar o futuro da mineração ante a problemática socioambiental. Assim, cabe investigar as nuances e contradições destes processos, e como a organização de mineradoras e sua relação com os governos expandiu ou retrocedeu ao longo dos anos.

¹ Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas e Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, Brasil. E-mail: beatris.cleto8@gmail.com

² Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, São Paulo, Brasil. E-mail: marianapupo1999@outlook.com

³ Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, São Paulo, Brasil. E-mail: gabrielaceschiin@gmail.com

HISTÓRICO MINERÁRIO NA AMÉRICA LATINA

Na década de 1970, Galeano sentenciou em sua obra clássica: “Nós, latino-americanos, somos pobres porque rico é o solo que pisamos.”⁴ Essa expressão retrata a realidade do sul do continente americano que possui muitas riquezas naturais paulatinamente exploradas, principalmente de modo predatório, pelos colonizadores europeus desde que esses chegaram na região ao final do século XV e promoveram contínuos conflitos com povos tradicionais que culminaram em genocídios, além do esgotamento e cercamento de parte dos solos férteis regionais e do enriquecimento dos Estados europeus a partir da captura de metais e pedras preciosas oriundos das localidades exploradas.

[...] E então eles dizem que viemos a essa terra para destruir o mundo. Dizem que os ventos devastam as casas e cortam as árvores, e o fogo as queima, mas que nós devoramos tudo, consumimos a terra, mudamos o curso dos rios, nunca estamos tranquilos, nunca descansamos, sempre corremos de lá pra cá, buscando ouro ou prata, nunca satisfeitos, e então especulamos com eles, fazemos guerra, matamos uns aos outros, roubamos, insultamos, nunca falamos a verdade e os privamos de seus meios de vida. E, finalmente, maldizem o mar que pôs sobre a terra crianças tão malvadas e cruéis (FEDERICI, 2017, p. 378)

Nunca entre os homens floresceu uma invenção pior que o ouro; até cidades ele arrasa, afasta os homens de seus lares, arrebatada e impele almas honestas às ações mais torpes e incita ainda os homens ao aviltamento, à impiedade em tudo (SÓFOCLES, 2007, p. 28)

Mesmo após cinco séculos, a busca por minérios que abastecem o mercado mundial de *commodities* continua em mãos estrangeiras e reforça o modelo predatório de produção capitalista que mercantiliza a natureza e altera a estrutura dos espaços ao impelir a dependência econômica regional no modelo primário-exportador. É impossível compreender a evolução das sociedades e economias nacionais sem ser no quadro da totalidade mais ampla de que fazem parte: o sistema-mundo, como considerou Wallerstein⁵:

É falso que as empresas mineradoras desenvolvam infraestrutura para as comunidades, já que fazem obras para que trafeguem seus equipamentos e seu pessoal; que promovam o direito à saúde ou educação das comunidades, quando o que fazem é oferecer, aos pobres, migalhas dedutíveis de impostos, contaminando o ambiente e tornando piores a curto, médio e longo prazo a saúde e as condições de vida das pessoas (OCMAL, 2012, p. 23).

Da América Latina, os recursos foram extraídos dos territórios subordinados “descobertos” na Divisão Internacional do Trabalho como exportadores de matéria-prima e atenderam aos interesses capitalistas de países europeus, como Espanha, Portugal e Inglaterra. Assim, mesmo depois de mais de cinco séculos, essa área do continente latino-americano

⁴ Traduzido livremente de “*Los latinoamericanos somos pobres porque es rico el suelo que pisamos*” (GALEANO, 1999).

⁵ Wallerstein propõe compreender o sistema econômico mundial a partir do “sistema-mundo”, no qual se há uma forte influência de Estados, empresas, famílias, classes e grupos característicos na economia que devem ser levados em consideração pelo Direito ao pensar possíveis estratégias de intervenção e de direção da economia.

continua a servir aos interesses hegemônicos de países que circundam o centro do capitalismo. Como afirmou Aráoz na passagem:

Ser fornecedor de matéria-prima obedece a um padrão da divisão internacional do trabalho herdada da era colonial. O extrativismo é uma característica estrutural do capitalismo como sistema de acumulação mundial. Para que essa acumulação aconteça, deve haver zonas coloniais de sacrifício que forneçam os subsídios ecológicos desse consumo desigual do mundo (ARÁOZ, 2014, p. 213).

O modelo de exportação de mineração em expansão da América Latina é baseado em projetos de grande escala e fortalece o controle territorial e a acumulação por meio de estratégias de privação (BARRETO, 2016, p. 40). A escala de produção e consumo, métodos e ritmo de mineração, bem como o uso e desperdício de minerais, água e energia, ilustram a insustentabilidade e as contradições do ambiente social de projetos de mineração em grande escala. Na verdade, o impacto geográfico das comunidades tradicionais (FREI, 2017, p.16) afeta diretamente no ambiente e na saúde dos trabalhadores, bem como na ocupação privada de bens públicos, na organização da propriedade da terra, ou na intervenção de desapropriação de terras e espaços coletivos. Isto ainda permite constatar a hegemonia do “capitalismo extrativo”, que ilustra o processo expansivo da produção e exportação de commodities agrominerais pelo Brasil e demais países latino-americanos na primeira década do século XXI.

Dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil mostram que, entre as décadas de 1960 e 1990, as *commodities* passaram a ter peso cada vez menor na pauta de exportações brasileiras. Em 1970, os produtos básicos - como as próprias *commodities* e alguns poucos produtos não negociados em bolsas, como o minério de ferro - representavam 74,8% do total de exportações brasileiras.

A racionalidade do extrativismo fomentou a transformação dos minérios do subsolo, dos recursos hídricos, terra e trabalhadores em mercadorias, exaurindo-lhes dos territórios locais e levando-os para o mercado mundial. Este, por sua vez, com tendências à expansão desses projetos de extrativismo mineral, uma vez que é totalmente dependente dessa exploração para suprir as novas demandas por minérios resultantes das revoluções tecnológicas em curso, como a informática, a microeletrônica etc.

Por consequência, esses territórios alvos de exploração - e que até muito recentemente estavam à margem do desenvolvimento capitalista - tornaram-se parte da estratégia hegemônica de exploração mineral. Regiões como a do Oriente boliviano, o Chaco paraguaio e argentino, a Patagônia, Argentina (GUTIÉRREZ, 2003, p. 17), além dos Cerrados brasileiros, *la gran sabana* venezuelana e, ainda, toda Bacia Amazônica, que perpassa Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (PORTO-GONÇALVES, 2002, p. 53).

Consequentemente, nessas regiões eclodiram inúmeros e violentos conflitos. Segundo os dados mantidos pelo *Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina*, que rastreou os conflitos da mineração na América Latina, o Brasil mostrou ser um dos países que mais apresentaram conflitos envolvendo os empreendimentos minerais. De acordo com os dados, foram 34 conflitos no Peru e no Chile, 29 no México, 26 na Argentina e 20 no Brasil (OCMAL, 2012, p. 38).

Isso revela que, diante dos efeitos socioespaciais da mineração nos territórios comunitários e a apropriação privada de bens comuns, os grandes projetos de extrativismo mineral expõem, de maneira esclarecedora, a complexidade e as contradições de novos dispositivos expropriatórios, que também expressam a produção de desigualdades e injustiças ambientais.

Na indústria de mineração, o modelo extrativista implantado pelo capital hegemônico em alguns países latino-americanos é caracterizado pela privação e pelo conflito, e o meio ambiente e os trabalhadores estão se deteriorando. Aloca espaço de produção social com base nas flutuações do mercado internacional. Isso leva à fragmentação da sociedade local, como a expropriação de agricultores e a subordinação do governo aos interesses de empresas privadas, geralmente multinacionais localizadas em países ricos do hemisfério norte. De fato, o Brasil é uma das maiores fronteiras de expansão de projetos de mineração em grande escala na América Latina. A última década testemunhou o aumento das ações e da posse de grandes empresas e a queda extrema da qualidade de vida dos trabalhadores em áreas exploradas e destruição de inúmeros ecossistemas.

CASOS EMBLEMÁTICOS

No Brasil, se pode citar milhares de conflitos socioambientais causados pela hegemonia de grandes projetos de mineração, dos quais mais de 100 casos foram propostos por uma equipe de pesquisadores do Centro de Tecnologia Mineral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (CETEM/MCTI), a partir de 2011, e produziu um banco de dados chamado de “Recursos Minerais e Territórios: Impacto Humano, Meio Ambiente e Economia”⁶.

Os casos apresentados incluem minas de ouro abandonadas, muitas das quais vêm da era colonial e ainda são uma fonte importante de degradação da poluição. No Brasil, o minério do qual o ouro é extraído costuma ser rico em arsenopirita, o que significa que o ouro está relacionado ao elemento altamente tóxico, o arsênio. Exemplo disso aconteceu em Ouro Preto (MG), em que as águas subterrâneas da antiga mina de ouro registraram a presença de grande quantidade desse elemento tóxico, bem como em Cresas (GO) e no

⁶ O banco de dados pode ser acessado em: <<http://verbetes.cetem.gov.br/verbetes/Inicio.aspx>>.

Morro do Ouro, em Paracatu (MG) (FERNANDES; ARAÚJO, 2016, p. 80).

Outros casos bem preocupantes são as minas de carvão abandonadas e as minas de metal, que produzem drenagem ácida de minas (AMD), que se caracteriza pela oxidação de minerais sulfetados, resultando na degradação da qualidade das águas superficiais e subterrâneas, do solo e dos sedimentos. Casos de contaminação também foram observados em Serra do Navio (Amapá), Boquira (Bahia), Santo Amaro (Bahia), Caldas (Minas Gerais) e Poços de Caldas (Minas Gerais). Nesse primeiro município, a empresa chamada Indústria e Comércio De Minérios de Ferro e Manganês S.A. (Icomi) explorou, por cerca de 40 anos, uma jazida de manganês, até sua exaustão, deixando toneladas de resíduos que contaminam até hoje rios e lençóis freáticos por arsênio contido no minério que transcorre pelo rio Amazonas e se espalha até ao Oceano Atlântico (FERNANDES; ARAÚJO, 2016, p. 72).

Não suficiente, também é preciso mencionar os conflitos envolvendo povos indígenas e indústrias extrativas. Um exemplo são os Yanomami suas terras foram demarcadas e cadastradas em 1992, mas que até hoje ainda são invadidas por garimpeiros em busca de ouro, afetando a saúde, a subsistência e o estilo de vida da etnia. Eles foram efetivamente isolados do resto da sociedade brasileira até os anos 1970, mas após sucessivas descobertas de depósitos minerais valiosos em suas terras, e após o alto preço do ouro no início dos anos 1980, começaram várias corridas de metais na Amazônia brasileira.

Entre 1987 e 1990, aproximadamente 40.000 garimpeiros invadiram a área Yanomami em busca de ouro e diamantes, resultando em mais de 1.000 mortes por conflitos e doenças (ARAUJO; OLIVIERI, R. D; FERNADES, 2014, p. 6). Dados de 2005 do IBGE mostram que existem 26 áreas de mineração de diamantes ativas na reserva, mas a luta contra essa atividade é contrária ao fato de que os próprios índios estão minerando em suas terras para garantir sua sobrevivência. Em 2013, o Superior Tribunal Federal (STF) decidiu por unanimidade que os índios da Raposa Serra do Sol podem minerar em suas terras para manter sua cultura, mas se houver meta de lucro, eles devem solicitar autorização do governo. Embora a polícia tenha tomado medidas para conter a mineração, a atividade continuou. Em maio de 2014, um índio foi morto a tiros por um garimpeiro na comunidade Mutum de Uiramutã, enquanto tentava impedir a extração ilegal de ouro e diamantes. (BANCO DE DADOS MINERAIS RECURSOS E TERRITÓRIOS, 2014).

Outra população tradicional seriamente ameaçada pela mineração são os quilombolas. Existem 17 casos na base de dados envolvendo este grupo tradicional e pescadores. Entre eles está um relatório sobre o projeto Trombetas, promovido pela Mineração Rio Norte (MRN) para a extração de matéria-prima para bauxita e alumínio na região oeste do Pará, especialmente na região de Oriximiná. Desde a instalação do projeto em 1976,

além dos efeitos negativos dos impactos da mineração, a família quilombola também sofreu diversas desterritorializações (FERNANDES; ARAUJO, 2016, p. 76).

Ainda na Amazônia, outro grupo de quilombolas enfrenta o impacto da mineração, desta vez o caulim. A região possui as reservas mais ricas do mundo, a maioria delas nos estados do Pará e Amapá. A comunidade quilombola de Jambuaçu tinha conflitos com a Vale, que se intensificaram depois que a empresa iniciou a construção de um mineroduto para transportar o caulim. O mineroduto ligava o complexo industrial de Vila do Conde a Paragominas e Valcarrena, passando pelas sete cidades de Pala. Em 2006, o fato de a Vale não ter concluído o projeto de infraestrutura prometido após o desabamento de uma ponte na área deixou a população local ainda mais revoltada. Na ocasião, lideranças comunitárias derrubaram a torre de transmissão de uma empresa e outro grupo bloqueou o acesso ao canteiro de obras do duto na comunidade de Santa Maria de Tracuateua.

Apesar de o Brasil ser o exemplo mais próximo de conflitos socioambientais envolvendo a mineração, toda a América Latina passou por um cenário parecido, com destaque à Bolívia. A Bolívia foi por muito tempo essencialmente um país voltado para mineração, que era sua principal atividade econômica. Passando por inúmeros ciclos, como o da prata e do estanho, atualmente seu principal produto de exportação é o gás natural. No entanto, a indústria de mineração ainda tem grande peso na economia, e algumas regiões estão totalmente ligadas com esta atividade, como Cerro Rico de Potosí. Entretanto, apesar de possuir reservas muito ricas, o país é caracterizado pela extrema pobreza, principalmente em áreas com mineração tradicional. Exemplo disso é Potosí, uma área histórica de mineração, e a área de mineração mais trágica do país (BARRETO, 2016, p. 62). Nesse sentido, a pobreza e o isolamento no país foram armadilhas aos trabalhadores vulneráveis, e os esforços de desenvolvimento fracassaram devido a condições estruturais retrógradas.

Além disso, a maioria das minas na Bolívia são antigas e subterrâneas, as quais representam um grande risco para os trabalhadores, e suas reservas estão basicamente esgotadas, sendo necessários grandes investimentos para aumentar a produtividade da atividade. Essas minas subterrâneas apresentam uma variedade de riscos para os trabalhadores, desde a inalação de gases tóxicos e resíduos explosivos (como silicose e reumatismo), elevado esforço físico, habitação e saneamento básico precários, deslizamentos de terra, entre outros acidentes. Ayub e Hashimoto (BARRETO, 2016, p. 66) estimaram que a expectativa de vida média dos mineiros nesses ambientes é de 35 anos. Apesar das minas a céu aberto serem mais modernizadas e concentradas nas mãos do setor privado, existem poucas no país, como em San Cristóbal, Don Mario, Kori Chaca, El Mutún, Kori Kollo (final), Puquio Norte (final) e Malku Khota (BARRETO, 2016, p. 101).

OS MINÉRIOS E OS PERÍODOS DITATORIAIS

Coincidentemente, ou não, é no ano de 1964 que os vizinhos Brasil e Bolívia sofrem golpes militares que vêm a estabelecer ditaduras, e em ambos os países tal processo só pode ser compreendido através do entendimento das circunstâncias políticas do passado, que permitiram a ruptura institucional.

A Bolívia do início do século XX tinha como base de sua economia a atividade mineradora, em especial a exploração do estanho. O monopólio desta exploração, junto aos baixos impostos cobrados, leva a incapacidade estatal de investir no desenvolvimento de outros setores da economia. A queda do valor do estanho a partir de 1920 gera desequilíbrio orçamental, fazendo com que o governo contraia grandes empréstimos internacionais, e com o fechamento de minas, eleva-se a taxa de desemprego. Greves e manifestações passam a ser cada vez mais comuns, levando instabilidade governamental, dessa forma o governo boliviano em busca de uma forma de dispersar a oposição e angariar recursos, passa a disputar o território de Chaco Boreal, o qual descobriu-se jazidas de petróleo, com o Paraguai, dando início a Guerra do Chaco. Ao fim do conflito, a Bolívia sai derrotada, com milhares de mortos e com perda de parte do seu território. Além do mais, nos subseqüentes ocorre a Segunda Guerra Mundial, a qual intensamente afeta o país. Pressionados pelos Estados Unidos venderam seus minérios a preço abaixo de mercado, levando a margem de lucro da extração ser mantida com o aumento da exploração da força de trabalho e com a diminuição de impostos. Um novo período de instabilidade surge a partir disso, que com suas insurreições leva ao poder o MRN (*Movimiento Nacionalista Revolucionario*) no ano de 1952 (ANDRADE DE OLIVEIRA, 2012, p. 52).

Com discurso nacionalista e populista, os revolucionários do MNR levam Paz Estensoro e Siles Suazo à presidência e vice-presidência. Sendo a sociedade boliviana dos anos 50 regida pelos latifúndios, nos quais 6% dos proprietários possuíam 92% de toda área agricultável do país, e com índice de analfabetismo chegando aos 70%, o novo governo traz rupturas radicais à sociedade ao adotar o sufrágio universal, reforma agrária e nacionalização das minas. (CUNHA; VIANA, 2011, p. 28)

Todavia, devido ao contexto de Guerra Fria, há a preocupação em manter relações com os Estados Unidos, proclamando que não se tratava de um governo comunista e que, portanto, todas as nacionalizações seriam realizadas mediante o pagamento de indenizações. (CUNHA; VIANA, 2011, p. 30)

É nesse período também em que ocorre a exploração do setor petrolífero no país, no qual se regulamenta sua extração no Código do Petróleo, elaborado pelos advogados estadunidenses Davenport e Schuster, garantindo concessões e privilégios aos investidores estrangeiros. Tal deliberação leva a embates no interior do partido, que somadas as posteriores decisões de Siles Suazo de tomar empréstimo junto ao FMI a fim de atrair investimentos estadunidenses e agradar a classe média, leva ao rompimento da ala esquerda

do MNR com o governo. Liderados por Juan Lechín, uma série de protestos e greves gerais se iniciou na Bolívia (CUNHA; VIANA, 2011, p. 32).

Através de sua articulação política, Paz Estenssoro reconquista a ala esquerda do partido, e se une a Lechín em seu segundo mandato como presidente. Entretanto, um novo rompimento se dá já nos primeiros meses de governo, devido a estratégia de Estenssoro de priorizar a aproximação aos EUA em detrimento das demandas sociais, levando Juan Lechín a não só deixar o governo, como também fundar um novo partido junto à esquerda partidária. A partir disso, Estenssoro passa a armar cada vez mais o exército a fim de “frear o comunismo” e aliar-se ao exército na disputa de seu terceiro mandato, convidando o general René Barrientos a vice-presidência. Valendo-se do enfraquecimento do MNR e do fortalecimento das forças armadas, os militares realizaram um golpe, instaurando a ditadura militar boliviana no ano de 1964. (CUNHA; VIANA, 2011, 2011. p. 34)

A partir de 1964, o governo do general Barrientos dá continuidade ao projeto de restauração e continuação da desnacionalização da economia boliviana, no entanto este vem ao fim com a morte de Barrientos em 1969. Assume então Luis Salinas, que no mesmo ano é destituído por Alfredo Ovando, militar líder do movimento nacional-reformista, e assume mudanças de caráter econômico a fim de diminuir a dependência externa do país. Passa a limitar o capital estadunidense, legaliza novamente o sindicalismo e a Central Obrera Boliviana (COB), derroga o Código do Petróleo, nacionaliza a até então detentora do monopólio da extração de petróleo, a empresa norte americana Gulf Oil e reforça o monopólio da produção de estanho da *Corporación Minera de Bolivia* (COMIBOL). O capital mineiro, temendo que houvesse uma leva de nacionalizações das empresas mineadoras privadas norte-americanas, pressionava Ovando, que decide renunciar em 1970 (DURAN GIL, 2003, p. 495).

Desta forma, assume a presidência em 1971 o general Juan José Torres, defensor do nacionalismo militar e da retomada da Revolução Nacional. Crítico da política externa dos Estados Unidos, acreditava no papel dos militares na defesa continental e dos recursos nacionais perante o capital estrangeiro. Em seu governo há a radicalização do movimento operário, deflagrando na Comuna de La Paz, na qual se propunha o aprofundamento e radicalização da democracia na Bolívia. Diante do acirramento das lutas sociais no país, a resposta às tensões no seio social vem na forma do golpe realizado pelo general Hugo Banzer em agosto daquele ano.

Seu governo contrai empréstimos com o FMI e passa a adotar a agenda econômica exigida pelo mesmo, dentre elas a desvalorização da moeda e o fim de subsídios estatais. A repressão também aumenta, e há a proibição de partidos opositores e a colocação do exército nas ruas para a repressão de manifestações. Vale ressaltar que é neste período que o até então presidente do Estados Unidos, Richard Nixon, designa Nelson Rockefeller

a realização de um estudo acerca da situação da América Latina. Em seu relatório, Rockefeller aponta a inviabilidade de regimes democráticos e a necessidade da instauração de regimes militares a fim de facilitar a entrada do capital americano. (DURAN GIL, 2003, p. 387)

A respeito da participação de empresas estrangeiras na extração de minérios boliviano neste período, esta análise parte da análise da participação de mineradoras estrangeiras no principal órgão corporativo e representativo do setor, a *Asociación Nacional de la Minería Mediana* (ANMM). Entre as maiores se destacam cinco empresas norte-americanas: *Avicaya, Estalsa, e International Mining* (pertencentes à empresa *WR Grace & Co*), *Churquini Enterprises Inc.* (subsidiária da *Metal Traders Inc.*) e SOMCO (*Sociedad Minera Comercial*, subsidiária da *Philips Brothers Ore Corp.*). Todas eram mais bem equipadas e recebiam maior investimento do que as da COMIBOL. Dessas, a *Grace* pertence ao *holding* financeiro do *First National City Bank of New York* e a *P. Brothers do Engelhard Minerals and Chemical Corp*, ambos grupos oligárquicos. Desta forma, em 1977, companhias norte-americanas controlavam 69% de estanho da categoria. Além do mais, possuíam empresas de categoria pequena, que extraíam minérios como antimônio, wolframita e zinco. Ressalta-se que entre os anos 60 e 70, a empresa americana *Gulf Chemical* detinha o monopólio sobre o refinamento do estanho, fazendo com que os EUA, maior consumidor de estanho da época, passasse a controlar os preços e disponibilidade do minério do mercado internacional (DURAN GIL, 2003, p. 402).

CENÁRIO BRASILEIRO

A historiografia atual já consolidou o entendimento de que não havia intenções comunistas no governo de João Goulart, e que, portanto, o golpe de 1964 não teve como objetivo frear o comunismo no Brasil. Desta forma, é preciso explorar quais seriam os verdadeiros fatores que levaram a tal ruptura democrática no país. O governo Goulart, de gerência reformista, visava realizar reformas de base com aumento nos investimentos públicos da saúde, educação etc. Entretanto, no início dos anos 60 o país vivencia a primeira grande crise econômica enquanto economia subdesenvolvida industrial, colidindo com os interesses dos grandes capitais que exigiam a estabilização econômica através de arrocho salarial, cortes das despesas públicas e medidas favoráveis à concentração de renda. Nesse contexto, o capital internacional articula junto às Forças Armadas um novo projeto de Estado (REGINATTO, 2019, p. 43).

Sendo o setor minerador um dos que mais recebeu capital estrangeiro ao longo dos anos 50, um projeto nacional-reformista, junto ao contexto de crise, ameaçaria os lucros da mineração, o que coloca o setor como um dos grandes interessados em uma

reestruturação política favorável a seus interesses. Exemplo disso pode ser visto no caso Hanna, grupo minerador de origem norte-americana. Compradores da companhia inglesa *St. John*, exploradora de ouro, Hanna visava explorar e exportar minério de ferro e para tanto, foi financiada pelo Banco de Nacional Desenvolvimento Econômico (BNDE). No entanto, parlamentares contrários à exploração de recursos nacionais por multinacionais instauram uma CPI para averiguar a exploração do ferro e manganês no Brasil, na qual foi proposto “um estudo da legislação mineira do país e de seus fundamentos constitucionais para serem propostas as reformas adequadas à salvaguarda do interesse nacional, no que diz respeito às suas riquezas”. Foi levantado a questão jurídica do caso, uma vez que o Código de Minas garantia o monopólio nacional, o que em 1962 levou ao entendimento do ministro Gabriel Passos de que a exploração realizada pela Hanna era ilegal, levando a atritos diplomáticos com os Estados Unidos. Além do mais, tal decisão não foi isolada no sentido de coibir a referida prática. A sociedade civil se mobiliza acusando a ação das multinacionais na exploração de minérios como “colonialista” junto ao anúncio da criação da estatal Minerobrás leva as empresas privadas temerem uma nacionalização completa do setor (REGINATTO, 2019, p. 48).

A fim de consolidar interesses privados, foi fundado em 1961 o Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais, fundado por agentes ligados a Caemi Mineração e a *Light S. A.*, defendendo interesses da burguesia no território nacional. Segundo Dreiffus:

A elite orgânica se empenhou na fusão dos militantes grupos antigovernistas que se encontravam dispersos. Ela instituiu organizações de cobertura para operações encobertas (penetração e contenção) dentro dos movimentos estudantis e operários e desencorajou a mobilização dos camponeses. Estabeleceu ainda uma bem organizada presença política no Congresso e coordenou esforços de todas as facções de centro-direita em oposição ao governo e à esquerda trabalhista. No curso de sua oposição às estruturas populistas, ao Executivo nacional-reformista e às forças sociais populares, o complexo IPES/IBAD se tornava o verdadeiro partido da burguesia e seu estado-maior para a ação ideológica, política e militar (DREIFFUS, 1981, p.164).

Sendo assim, o IPES passa a materializar e unir interesses de mineradores, grupos tradicionais, militares, setores da classe média e da igreja católica e direcionar seus valores tradicionais e sentimento anticomunista contra o governo vigente. Formulando uma série de propostas para um novo governo, na qual o mesmo atuaria apenas no campo jurídico e organizacional, colocando a iniciativa privada como principal direcionador das atividades econômicas no país. Desta forma, aliando-se às forças armadas, realizam o golpe de 64 a fim de garantir seus interesses no Brasil (REGINATTO, 2019, p. 56).

CONTRADIÇÃO ENTRE O IDEAL DESENVOLVIMENTISTA E OS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS

Em 1964, após o golpe militar que derrubou o governo democraticamente eleito do presidente João Goulart, a Assembleia Nacional foi dissolvida, as liberdades civis foram suprimidas, milhares foram deportados, e presos e centenas foram assassinados. O novo regime durou 21 anos, adotando o nacionalismo, métodos de desenvolvimento e formando alianças com o capital estrangeiro. Assim, dezenas de novas grandes empresas multinacionais logo se estabeleceram no país. Dez anos depois, o capital estrangeiro respondeu por quase metade de todos os minerais metálicos extraídos no Brasil. Nesse período do chamado “milagre do Brasil”, o país atingiu taxas de crescimento econômico elevadas, superiores às de outros países latino-americanos. No entanto, apesar do falso discurso do bolo que deve crescer para então ser dividido, essa segunda etapa nunca chegou a acontecer e parte expressiva da população brasileira viveu abaixo da linha da pobreza (FERNANDES; ARAUJO, 2016, p. 29).

Na década de 1970, o inesgotável dogma do crescimento acelerado levou a maciços investimentos no setor de energia, especialmente no campo da energia hidrelétrica, a construção das hidrelétricas de Itaipu e Tucuruí, e da energia nuclear, a construção da nuclear de Angra usina de energia Reis. O setor mineral brasileiro não foi exceção, sendo cada vez mais internacionalizado e focado no atendimento da demanda externa. Naquela época, a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) consolidou-se como uma das maiores produtoras e exportadoras de minério de ferro no cenário mundial. Metais não ferrosos como alumínio, cobre e zinco também tiveram um bom desempenho. Em 1968, a taxa de crescimento anual da indústria de mineração no Brasil ultrapassava 10% (VILLAS-BÔAS, 1995, p. 32).

Foram também desenvolvidos diversos projetos com a participação do capital estrangeiro, especialmente na Amazônia, região que abrigou grandes empreendimentos de mineração, a exemplo do minério de ferro de Carajás (descoberto em 1967) e da bauxita do Vale do Trombetas, ambos no estado do Pará, da cassiterita de Pitinga, no estado do Amazonas, e o manganês da Serra do Navio, no estado do Amapá.

Entretanto, é de extrema importância ressaltar que, apesar dos investimentos e da roupagem democrática dos discursos militares durante o período, a sanguinária Ditadura Militar enfrentada pelo Brasil não teve lado positivo. O golpe no país não se deu para livrar a nação de um governo autoritário e trazer progresso econômico, mas sim para controlar rigidamente a população, seguindo uma agenda política totalmente desvinculada aos direitos sociais de um Estado democrático.

Na Bolívia, a Ditadura Militar de 4 de novembro de 1964 também seguiu moldes parecidos no tocante à completa violação dos princípios democráticos e do Estado livre em prol de grandes multinacionais petrolíferas e mineradoras, e em relação ao massacre e exploração de sua própria população trabalhadora. Entretanto, do ponto de vista

constitutivo, o governo militar da Bolívia (1964-1982) apresenta uma característica especial: não constituem uma única ditadura militar, não existe um plano único contínuo e coeso, nem um único projeto político-econômico. Esses governos militares com características e tendências políticas diferentes mostram que a Bolívia careceu de coesão das forças militares (CRIVELENTE; JATENE; KOBASHI, 2017, p. 153).

Assim, após o golpe militar de 4 de novembro de 1964, surgiram três ditaduras civis-militares contra-revolucionárias: General René Barrientos (1964-1969), Hugo Banzel (1971-1978) e Luís García Meza (1980-1981). Nesses governos, o foco foi a supressão e desmantelamento das organizações de trabalhadores, e as medidas tomadas por esses ditadores foram arquitetadas conjuntamente às elites mineradoras, e causaram retrocessos sociais incomensuráveis à população. Isso se refletiu nos indicadores sociais chocantes e nos baixos níveis de renda per capita (CUNHA FILHO e VIANA, 2011, p. 67). Assim, com o fim do regime militar em 1982, o colapso social e econômico agravou a crise da fome e da inflação na Bolívia, que até recentemente era um dos países mais pobres da América Latina.

Além disso, é certo que, para entender os antecedentes desses golpes militares, é necessário ter em mente que a história da Bolívia é marcada por ferozes ações imperialistas, manifestadas no interesse de grandes mineradoras e petroleiras. No último desses conflitos, a Guerra do Chaco (1932-1935), os interesses das potências imperialistas e das elites econômicas internas, principalmente as que envolviam a mineração, colocaram a Bolívia e a República do Paraguai em conflito. O fiasco deste conflito agravou a luta política interna da Bolívia e levou à tomada direta do poder pelo exército por meio do golpe de 1936 pela primeira vez desde 1880, mas a situação resultante também abriu o caminho para a revolução nacional de 1952, conforme preleciona o projeto Memória e Resistência na América Latina PM&R-AL (CRIVELENTE, 2017).

Durante o intervalo entre a Guerra do Chaco (1932-1935) e a Revolução Nacional (1952), o poder político da Bolívia se consolidou, mais precisamente o “Movimiento Nacionalista Revolucionario” (MNR), que era originalmente um partido socialdemocrata livre e, posteriormente, após a ditadura militar-civil na Bolívia (1964-1982), foi transferida para o campo neoliberal e partidos de esquerda, principalmente o “Partido Obrero Revolucionario” (POR), de linha trotskista; o “Partido de la Izquierda Revolucionaria” (PIR); o “Partido Comunista de Bolivia” (PCB) e as federações sindicais, como a “Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia” (FSTMB) e a “Central Obrera Boliviana” (COB), segundo dados do PM&R-AL (CRIVELENTE, 2017).

Além disso, é importante mencionar que logo em seguida ao golpe, desencadeou-se uma intensa repressão aos trabalhadores e às forças políticas de esquerda. As greves gerais que se sucederam ao golpe foram brutalmente sufocadas e, com a tomada do controle

das minas de estanho pelas forças militares, ocorreram massacres de mineradores em todo o país.

FUTURO DA MINERAÇÃO LATINA SOB A PERSPECTIVA DA JUSTIÇA AMBIENTAL

Ao se pretender tratar de Justiça Ambiental, é imprescindível adentrar em seus princípios consolidados. No caso discutido, o direito de todos os trabalhadores a um ambiente de trabalho seguro e saudável, é um dos tópicos de maior aplicabilidade, uma vez que se pretende reduzir as desigualdades geradas pelo desrespeito ao direito a um meio ambiente de trabalho saudável e equilibrado (BESSA, 2013, p. 254). Desse modo, parte-se da definição trazida pelo Artigo 3º, inciso I, da Lei Federal 6.938, de 31 de agosto de 1981⁷, aliado ao Artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que trata do meio ambiente ecologicamente equilibrado, para apontar perspectivas de futuro, tanto para o trabalhador de garimpo, quanto para revelar a impossibilidade da continuação de atuação dos conglomerados de mineração, é revelado que a situação atual da mineração atenta contra uma infinidade de formas de manutenção de vida.

A chave da mineração se insere na ampla lógica consumista global, mas suas consequências provocam desastres de longa duração que afetam diretamente biomas e populações tradicionais como já explicitado.

A fiscalização, usada como justificativa para a ocorrência de tantos desastres, é uma saída, mas a falta tanto nos processos de mineração, quanto na manutenção das construções para exploração e descarte dos dejetos, aponta para o descaso ainda presente diante de pautas ambientais e da retirada de protagonismo das grandes mineradoras.

Como demonstrado, a atividade de mineração possui pouco compromisso social e ambiental em comparação a outras atividades exploratórias e análise pode se dar quando se percebe lucros muito mais imediatos que culminam em uma confluência de intenções com o poder público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, buscou-se debater e refletir sobre o papel do extrativismo nos retrocessos democráticos sociais durante o desenvolvimento da América Latina. Pretendeu-se analisar o desenvolvimento histórico de algumas regiões, como Brasil e Bolívia, para compreender seus panoramas atuais no contexto da economia global, em que o capital se expande a todo custo, sempre em busca de atingir novos estágios de acumulação. Foi

⁷ “[...] 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.”

observado o crescimento de atividades extrativistas de recursos naturais, acompanhado da reprimarização e desindustrialização da economia, movimento este relacionado ao eixo financeiro hegemônico de acumulação neoliberal. Com base nessas observações, foi discutido o extrativismo, que é um tema central dos debates críticos recentes no continente Latino-Americano e tentamos revelar como as atividades extrativas podem fortalecer e expandir a dependência dos países latinos. Várias patologias foram identificadas, como o uso predatório e insustentável de itens comuns e naturais, afetando grupos vulneráveis; o viés exportador que levou à desindustrialização e reprimarização nesses países; gravíssimos impactos ambientais e sociais, com ação fragmentadora; entre outros.

O extrativismo deve ser entendido como uma forma de produção, que se tornou a força motriz do atual modelo de reprodução do capital na América Latina, especialmente a partir dos anos 2000. Não devemos esquecer que esse dinamismo está relacionado à atual estrutura do capitalismo global, em que as commodities se tornaram o eixo da especulação nos mercados financeiros. Portanto, o extrativismo está intimamente relacionado a essa lógica mais ampla de acumulação neoliberal, refletindo sua organização regional específica. Essa visão geral nos ajuda a entender que o desenvolvimento da América Latina não será interrompido pelo processo iniciado nas décadas de 1980 e 1990, nem será interrompido pelo neoliberalismo.

Diante de todos esses fatos, ficou evidente que mineração é uma das principais atividades econômicas em vários países da América Latina, principalmente Brasil e Bolívia, e que, no contexto da primeira década do século XXI, a exploração mineral nesta área do continente americano se expandiu, com consequências econômicas. Entretanto, mascarada sob os discursos de progresso econômico, do aumento da renda e oportunidades de emprego e aumento nas exportações, as fronteiras da indústria extrativa se ampliaram, e o capitalismo extrativista avançou nesses países, trazendo não somente miséria aos trabalhadores e conflitos as comunidades locais, como levou também ao esgotamento de paisagens, recursos hídricos e da mão de obra. Em suma, a história mineradora nesses países, ainda que trajada de avanço econômico apenas revela como esses projetos mineratórios em grande escala são insustentáveis à vida.

Dessa forma, nesses países, a indústria de mineração configurou-se como uma política nacional, gozando de privilégios sobre outras atividades e grupos sociais, permitindo-lhe prosperar em detrimento de populações e territórios. Os níveis de produção e exportação da indústria de mineração têm se expandido, especialmente por meio de projetos de grande escala com gravíssimos impactos sociais e ambientais. Não é à toa que nesses países, como em toda a América Latina, os conflitos sociais e ambientais sempre foram a principal fonte de confronto entre o Estado e os movimentos sociais.

A partir de tudo o que fora exposto, pode-se concluir que o extrativismo mineral

deve ser sim descartado e devemos continuar a questionar se é mesmo possível desenvolver uma atividade econômica nos moldes capitalistas que não prejudicará todo o planeta, bem como a reprodução de todos os seres humanos e ecossistemas. Não existe capitalismo sem extrativismo e essa base já se configura como um modelo já falido, conhecido e debatido na América Latina, com consequências econômicas, políticas, sociais, e que consolida a dependência. Essas questões alimentaram uma espécie de radicalismo, que não pode ser ignorado em face da onda conservadora que vem varrendo a América Latina. Em um período mais curto, é claro que é impraticável interromper todas as atividades de mineração. Mas certamente é possível pressionar politicamente para a diminuição do extrativismo mineral, já que só podem ser economicamente viáveis com amplo apoio do Estado.

É preciso continuar o estudo desse processo para entender seus erros e limitações, pois o panorama que se delineia não é fácil, e será necessário reconstruí-lo. E acima de tudo, é imprescindível fortalecer as forças de resistência na América Latina e as lutas populares, uma vez que é a ação da classe trabalhadora que nos oferece um horizonte de esperança e a perspectiva de um futuro em que todos os seres humanos e todos os ecossistemas do planeta sejam respeitados.

REFERÊNCIAS

ANDRADE DE OLIVEIRA, Everaldo. **Capital e trabalho na economia política boliviana contemporânea**. Revista Caderno de Ciências Sociais, vol. 3, Fundação ABC, p. 91-133, 2012.

ARÁOZ, H.M. **Potosi, el origen: genealogía de la minería contemporánea**. Buenos Aires: Mardulce, 2014.

ARAUJO, E. R.; OLIVIERI, R. D.; FERNADES, F. R. C. **Atividade mineradora gera riqueza e impactos negativos nas comunidades e no meio ambiente**. In: FERNANDES, F. R. C.; ALAMINO, R.C. J.; ARAUJO, E. R. (Editores). Recursos Minerais e Comunidade: impactos humanos, socioambientais e econômicos, p. 1-12. Rio de Janeiro, CETEM/MCTI, 2014.

BARRETO, Helena Marroig. **Debate crítico sobre extrativismo: dependência e avanço da mineração no Equador e na Bolívia**. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia da Indústria e da Tecnologia, 2016.

BESSA, Leonardo Rodrigues Itacaramby. **Justiça ambiental e o trabalho**. Editora Conceito. Santa Catarina. 2013.

CARNEIRO FILHO, Arnaldo; SOUZA, Oswaldo Braga de. **Atlas de Pressões e Ameaças às Terras Indígenas na Amazônia Brasileira**. Instituto Socioambiental (ISA). Brasil: São Paulo. 2009.

CRIVELENTE, Mariana R.; JATENE, Caio V.; KOBASHI, Nair Y. **Sítios de memória e direitos humanos da América Latina: arquivos, bibliotecas, museus e centros de documentação.** In Chaudiron S., Tardy C., Jacquemin B. (Eds.). *Médiations des savoirs: la mémoire dans la construction documentaire. Actes du 4^e colloque scientifique international du Réseau MUSSI. Mediação dos saberes: a memória no contexto da construção documentária. Anais do 4^o colóquio científico internacional da Rede MUSSI, Villeneuve d'Ascq: Université de Lille. 2018. p. 151–162.*

CRIVELENTE, Mariana R. **O projeto Memória e Resistência na América Latina (PM&R-AL) HISTÓRICO DA DITADURA CIVIL-MILITAR DA BOLÍVIA. Memória e Resistência.** Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo. 2017. Disponível em: <<http://paineira.usp.br/memresist/>>. Acesso em: 19 set. 2021

CUNHA, C.; VIANA, J. **A Bolívia e os desafios da integração regional: crise de hegemonia, instabilidade e refundação institucional.** Universidade Federal do Ceará (UFC). Ceará. 2011.

DE AZEVEDO, Francisca L. Nogueira; MONTEIRO, John Manuel. **Raízes da América latina.** EDUSP, 1996.

DREIFUSS, René Armand. 1964 – **a conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe.** Petrópolis (RJ): Vozes, 1981.

DURAN GIL, Aldo. **Estado militar e instabilidade política na Bolívia: (1971-1978).** 2003. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/279910>>. Acesso em: 10. jul. 2021

FEDERICI, Silvia. **Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva.** São Paulo: Editora Elefante, 2017.

FERNANDES, Francisco Rego Chaves; ARAUJO, Eliane Rocha. **Mineração no Brasil: crescimento econômico e conflitos ambientais.** In: *Conflitos ambientais na indústria mineira e metalúrgica.* Rio de Janeiro. CETEM/CICP. 2016.

FERNANDES, Franciso Rego. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina.** São Paulo: Zahar. 1973.

FREI, Vanito Viriato Marcelino et al. **No país do mano Muça, eu sou carvão: implicações socioterritoriais dos megaprojetos de mineração nas comunidades locais da província de Nampula.** 2017.

FURTADO, C. **A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1975.

GALEANO, E. **As veias abertas da América Latina.** Porto Alegre: L&PM. 2010

GUTIÉRREZ, Guillermo. **Patagonia, una región sin realidad.** 2003. Disponível em: <<http://www.manuelugarte.org/modulos/biblioteca/g/gutierrez/patagonia.pdf>>. Acesso em: 20 de mai. 2021.

OCMAL. **Legislación Minera en el Derecho Comparado. Los casos de: Chile, Ecuador, Perú, Guatemala, El Salvador.** 2012. Disponível em: <https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2017/03/Derecho_comparado_OCMAL.pdf> Acesso em: 8 ago. 2021

PETRAS, James. **Brasil: o capitalismo extrativo e o grande salto para trás.** Tensões Mundiais, Fortaleza, v. 10, n. 18, 19, 2014, p. 301-323.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. O desafio ambiental.3. ed. Rio de Janeiro, Record. 2013. _____. **A Reinvenção dos Territórios: a experiência latino-americana e caribenha.** 2002. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/cece/Carlos%20Walter%20Porto-Goncalves.pdf>>. Acesso em: 27 de jun. 2021.

REGINATTO, Ana Carolina. **A Ditadura empresarial-militar e as mineradoras (1964-1988).** Rio de Janeiro, 2019.

SÓFOCLES. **Édipo Rei - Antígona.** São Paulo. Martin Claret Editora. 2007.

WALLERSTEIN, Immanuel. **World-systems analysis: an introduction.** London: Duke, 2004.

DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO ENQUANTO UM DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL: PERSPECTIVAS E POSSIBILIDADES

Rúbia Martins¹

INTRODUÇÃO

A Declaração Universal dos Direitos Humanos completará, neste ano de 2021, 73 anos de promulgação. Após sete décadas o documento permanece extremamente necessário e atual, haja vista o contexto mundial estar explicitado de maneira veemente a partir de múltiplos e diversos tipos de conflitos. Nesse sentido, a perspectiva mediante a qual o presente texto se desenvolve parte da premissa de que os Direitos Fundamentais possuem, dentre outras, correlações com a proteção ambiental e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Verificamos que a temática ambiental alcançou a agenda internacional a partir da década de 1960. Com discussões acerca da relação entre modelo econômico, desenvolvimento, degradação ambiental e limites dos recursos naturais disponíveis no planeta, a questão ambiental passou a ser objeto de grande número de eventos e documentos internacionais.

Desse modo, em 1972 a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou a primeira grande conferência internacional sobre meio ambiente, a Conferência de Estocolmo (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, CNUMAH; *United Nations Conference on the Human Environment*). Como resultado desta reunião houve a produção da Declaração de Estocolmo (Declaração sobre Ambiente Humano), primeiro documento de direito internacional que suscitou referências do Direito Humano ao meio ambiente saudável e indicou a proteção ambiental enquanto instrumento de realização dos direitos fundamentais destacados na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Nesse sentido, a escala da consciência ambiental deslocou-se do regional para o global e identificou a necessidade de proteção ambiental como uma problemática de plano supranacional. A Conferência de Estocolmo foi a efetivação do processo de internacionalização da questão ambiental e o início de discussões, promovidas pela ONU, a respeito da pretensa relação existente entre Direitos Humanos e preservação ambiental.

Caracterizadas como as demais megaconferências internacionais sobre meio ambiente e desenvolvimento organizadas pela ONU, a Rio 92 (Eco 92 ou Cúpula da Terra, Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, CNUMAD; *United Nations Conference on Environment and Development, UNCED*), a Rio +10 (Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, CMDS, com sua sigla em inglês *WSSD*,

¹ Docente do Departamento de Ciência da Informação, Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", campus de Marília (rubia.martins@unesp.br).

World Summit on Sustainable Development) e a Rio +20 (Conferência da Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, CNUDS; *United Nations Conference on Sustainable Development*, *UNCSD*) também produziram documentos a partir dos quais a relação entre meio ambiente e Direitos Humanos fora abordada, tais como, Agenda 21 (1992), Declaração de Johannesburgo (2002), O futuro que queremos (2012). Esses documentos trazem consigo afirmações que sugerem que os princípios que embasam a relação entre Direitos Humanos e preservação ambiental incorporam os direitos ligados à segurança, à liberdade individual e coletiva, ao desenvolvimento, à saúde, etc. Ou seja, direitos abarcados pelas chamadas gerações dos Direitos Fundamentais, teoria proposta em 1979 pelo jurista tcheco-francês Karel Vasak (1979) - posteriormente difundida e defendida por Norberto Bobbio (2004) através, principalmente, de sua obra a “A Era dos Direitos” - que, inspirado pelos ideais da Revolução Francesa de 1789, apresenta ao mundo uma ordem cronológica geracional (dividida a princípio em três gerações) de concepção e reconhecimento dos direitos fundamentais.

Desse modo, para vislumbrarmos a relação entre Direitos Humanos e preservação ambiental (hipótese defendida), mister se faz demonstrarmos, através de levantamento bibliográfico, um resgate histórico da constituição dos Direitos Humanos a partir da Revolução Francesa de 1789 (nosso marco teórico tendo como subsídio a teoria de Karel Vasak (1979) de geração de direitos fundamentais) e as indicações da existência de tal relação expressas nos principais documentos produzidos pelas quatro megaconferências sobre meio ambiente e desenvolvimento produzidas pela ONU e acima citados.

As gerações de direitos analisadas no presente texto fundamentam e suscitam o reconhecimento dos direitos fundamentais do ser humano. Essas elaborações são frutos das mudanças das condições sociais, políticas, culturais e econômicas de épocas específicas. Constata-se que tais gerações não são limitadas, vindo a serem elaboradas de acordo com mudanças e rupturas de momentos históricos determinados. O meio ambiente, é abarcado pelos direitos de terceira geração, no entanto, verificaremos que hodiernamente grande parte dos direitos de segunda geração não foram ao menos implementados. Vejamos.

1 GERAÇÕES DE DIREITOS

Os direitos fundamentais do homem são frutos de momentos históricos específicos, de contextos políticos, econômicos e sociais particulares de épocas distintas, no interior das quais atuaram enquanto marcos de profundas reivindicações e transformações sociais. São, portanto, direitos históricos constituídos de acordo com as necessidades sociais de diferentes épocas (bem como a definição de direito positivo, apresentada, por exemplo, por Maria Helena Diniz (2014), Comparato (2019), Martins (2008), dentre tantos outros

juristas que se debruçaram sobre a temática).

[...] os direitos do homem constituem uma classe variável, como a história destes últimos séculos demonstra suficientemente. O elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc. [...] Não é difícil prever que, no futuro, poderão emergir novas pretensões que no momento nem sequer podemos imaginar [...] O que prova que não existem direitos fundamentais por natureza. O que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas. (BOBBIO, 2004, p. 18).

Nesse sentido, o filósofo italiano ao discorrer sobre a teoria dos direitos humanos - em obra supracitada - o faz mediante o que se convencionou chamar de “gerações de direitos”.

A teoria da geração de direitos fundamentais (ou geracional de direitos) foi concebida pelo jurista tchecoslovaco naturalizado francês Karel Vasak (1979) e apresentada ao mundo no ano de 1979 (conforme indicado em nossa introdução) em conferência por ele ministrada no Instituto Internacional de Direitos Humanos de Estrasburgo.

Inspirado pelas ideais da Revolução Francesa de 1789, *liberté, égalité, fraternité*, Vasak (1979) determinou que a concepção dos direitos fundamentais poderia ser desenvolvida a partir da perspectiva de gerações de direitos criadas sob diferentes contextos sociais, econômicos e políticos em épocas diversas da história da humanidade. Por serem as necessidades humanas condicionadas e determinadas a processos históricos distintos, tais gerações se constituíram no passado e ainda se formarão no futuro. Assim sendo, Vasak (1979) afirmou que até então poderiam ser verificadas três gerações de direitos fundamentais: a primeira geração constituída sob o ideal de liberdade fruto do processo revolucionário francês de 1789; a segunda geração sob os desígnios da igualdade promovida pelos movimentos revolucionários e sociais do final do século XIX e início do século XX (como a Revolução Russa de 1917); e por fim, a terceira geração fundamentada no ideal de fraternidade e consubstanciada nos movimentos e reivindicações sociais ocorridos a partir da década de 1960 (DIAS, 2017; COMPARATO, 2019; FUHRMANN, 2013).

Segundo Cunha Júnior (2012, p. 613),

As gerações dos direitos revelam a ordem cronológica do reconhecimento e afirmação dos direitos fundamentais, que se proclamam gradualmente na proporção das carências do ser humano, nascidas em função da mudança das condições sociais.

Para Norberto Bobbio (2004), a teoria de Vasak (1979) destaca que o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases, as quais constituíram-se nas três gerações de direitos humanos. No entanto, tais gerações, como bem alerta o autor, por serem frutos de processos históricos determinantes, e em sendo estes mutáveis em sua

constância, podem ser criadas de maneira ilimitada e progressiva. Atualmente, somam-se às três gerações clássicas de direitos humanos, mais duas divisões, “os direitos de quarta e de quinta gerações” (BONAVIDES, 2008). Para o nosso texto nos atentaremos à divisão clássica, mas não deixaremos de demonstrar o que veem a ser os direitos de 4ª e 5ª gerações identificados, de modo geral, em nosso item 2.4.

Importante ressaltar que a teoria das gerações dos direitos fundamentais foi aceita e defendida de maneira ampla pela comunidade jurídica internacional,

O pensamento das gerações (dimensões) de direitos é a vertente majoritariamente aceita na dogmática jurídica, inclusive, sob o efeito da constitucionalização dos diversos ramos do Direito, muitas doutrinas civilistas, penais, ambientais e de diversos segmentos da ciência jurídica aderiram a esta concepção, ensejando um pensamento bastante fortalecido e cuja projeção vale ser investigada. (DIAS, 2017, p. 63-64).

Embora componha teoria majoritária, não há consenso entre os juristas de que os direitos humanos sejam constituídos em gerações de acordo com processos históricos determinados e caracterizadores de necessidade humanas específicas. A teoria da indivisibilidade dos direitos humano específica, por exemplo, a impossibilidade de classificação (caracterizada por seus defensores como estanque e limitadora) dos direitos fundamentais em primeira, segunda e terceira geração, pois a afinidade estrutural entre esses direitos não permitiria suas respectivas separações em gerações. No entanto, em consonância com o objetivo do presente texto não nos ateremos às teorias críticas concernentes à geração de direitos².

Dessa forma, vejamos quais são as gerações de direitos e de que forma o direito ao meio ambiente de qualidade pode ser classificado enquanto um direito humano fundamental.

1.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS DE PRIMEIRA GERAÇÃO

Conforme anteriormente indicado em nosso texto, os direitos de primeira geração são frutos da Revolução Francesa de 1789 e afirmaram-se enquanto ‘**direitos de liberdade**’.

Importante salientar que alguns autores, como Comparato (2019) e Lafer (1988), defendem que os direitos de primeira geração se consubstanciaram na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) e na Constituição dos Estados Unidos da América (1787). Em nosso texto, como já explicitado, utilizamos como marco teórico a Revolução Francesa enquanto momento histórico “promotor” da primeira geração de direitos humanos.

² Ver mais sobre a análise crítica concernente aos direitos humanos e à teoria das gerações dos direitos fundamentais em: DIAS (2017); TRINDADE (2011); CANÇADO TRINDADE e LEAL (2017).

Desse modo, temos que com a queda do absolutismo e o advento da revolução burguesa na França as transformações sociais se deram de tal modo, que uma nova geração de direitos do homem emergiu. Durante esse processo foram criadas as instituições da vida civil e da vida pública baseadas nos valores do liberalismo econômico.

Após deitar abaixo os grilhões do feudalismo que acorrentavam a sociedade da época, foi preciso um enorme esforço para reconstruir as ruínas morais e econômicas nas quais se encontrava a sociedade. Nesse momento, movidos pela liberdade, foi possível trazer luzes a todos os campos do conhecimento, e, através da liberdade individual e coletiva, o homem pôde ocupar o espaço público sem qualquer tutela e desenvolver as forças produtivas da sociedade de acordo com os valores e interesses professados pelos revolucionários. Foi nesse processo que foram criadas todas as instituições da vida civil e da vida pública baseadas no credo liberal. (PORTANOVA, 2005, p. 59).

O Direito Administrativo, por exemplo, é fruto desse momento histórico de constituição de direitos. No Brasil, esse ramo jurídico é inspirado naquele concebido durante a Revolução Francesa (notando-se a diferença de que na França vigora o modelo de jurisdição do contencioso administrativo, que significa que há uma jurisdição exclusiva para analisar os atos administrativos, enquanto no Brasil se utiliza o modelo de jurisdição una, sem exclusividades para os atos administrativos) (MAZZA, 2020). A administração pública, a ideia de que à legislação também estavam submetidos os ‘donos do poder’, foi um marco no ramo do direito público.

O direito administrativo surgiu com a instauração dos governos subordinados a uma constituição. Diferentemente dos governos absolutistas que só respeitavam leis de manutenção de assuntos financeiros e patrimoniais privados. O conhecido Estado de Polícia precedeu o direito administrativo. A afirmação do princípio da divisão dos poderes e a sujeição do poder executivo às normas criadas no poder legislativo tornou possível a própria eficácia das leis de organização e atividade dos órgãos da administração pública, além do surgimento de relações jurídicas entre o Estado e os cidadãos. (MAFRA, 2005, n.p.)

Não obstante, os direitos de primeira geração também se caracterizaram por serem direitos voltados ao indivíduo, de natureza civil e política. Um dos grandes objetivos dessa geração de direitos era o de salvaguardar a liberdade individual e proteger as pessoas (os burgueses da Revolução Francesa) do poder opressivo do Estado.

Nesse sentido, os direitos de primeira geração resguardaram à incipiente classe burguesa da época os direitos ao pleno exercício de suas atividades, pois inclusive carregavam em seu bojo a ideia de limitação do Estado, da não interferência estatal no âmbito privado, concedendo e defendendo a liberdade do indivíduo em relação ao Estado.

Devido a isso, podem ser definidos como liberdades negativas, haja vista constituírem-se em obstruções e limitações à interferência estatal.

Por serem repressores do poder estatal, os direitos fundamentais de primeira geração são reconhecidos como **direitos negativos, liberdades negativas** ou direitos de defesa do indivíduo frente ao Estado. (PAULO & ALEXANDRINO, 2015, p. 102, grifo nosso).

Ou seja, esses direitos foram criados para afastar toda e qualquer manifestação do poder monárquico, absoluto até então, e para fazer com que a burguesia emergente possuísse direitos que garantissem a forma pela qual passava a exercer suas atividades de produção.

Esse processo trouxe um poder quase ilimitado àqueles que detinham a posse dos meios de produção. Ao mesmo tempo em que se sentiu um enorme poder baseado nos valores liberais, estabeleceu-se uma dominação de tipo novo, que fazia com que a maioria da população, embora tivesse igualdade jurídica através dos direitos civis – que na prática acobertava a desigualdade econômica existente entre as classes – e pudesse participar da vida pública, não podia, contudo, questionar a natureza do regime. (PORTANOVA, 2005, p. 59).

Como consequência formaram-se grandes massas de excluídos no interior do sistema baseado nos valores liberais. Tal fato engendrou contestações por parte dessa parcela da população que se viu marginalizada e resignada econômica, cultural e socialmente à burguesia.

As contestações possuíram como objeto uma subversão (aqui utilizada no sentido de insurgência) aos valores instituídos pós Revolução Francesa e, segundo Portanova (2005, p. 59) “[...] redefiniam todo um novo campo ético e jurídico de atuação individual e coletiva por parte dos trabalhadores.”

Houve, portanto, uma ruptura com a ordem vigente fruto do movimento revolucionário burguês francês. Os trabalhadores passaram a exigir novas e profundas transformações sociais, econômicas e políticas relativas ao modo de produção burguês.

Mediante à insurgência desses movimentos e às rupturas relativas aos valores liberais, houve a necessidade da criação de novos direitos relativos ao contexto histórico. Desse modo, foram constituídos os “direitos de segunda geração” abaixo explicitados.

1.2 DIREITOS FUNDAMENTAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO

Foram inegáveis os avanços obtidos pelo ser humano, pós Revolução Francesa, no que tange à criação de direitos, às transformações sociais e naturais (aqui aliada à Revolução Industrial houve novas formas de apropriação e de transformações dos recursos naturais para o aprimoramento da vida humana) e etc. No entanto, esse processo trouxe à baila uma grande marginalização do trabalhador, expropriado de todo e qualquer meio de produção. Os novos direitos (de primeira geração) também escancararam formas brutais de injustiças e desigualdades sociais oriundas desse processo.

De modo que, vemos o surgimento de movimentos sociais contrários a tais injustiças e desigualdades. Há além da burguesia, a formação do proletariado enquanto classe social e foi este o primeiro a requerer direitos relativos à justiça e à igualdade social. À vista disso, constatamos aqui o emergir de uma nova geração de direitos, fruto de momento histórico distinto (decorrer do século XIX e XX) da Revolução Francesa, essa nova geração põe em xeque os direitos civis e individuais e clama por direitos relativos à igualdade.

Em virtude disso, Vasak (1979) os denomina enquanto direitos políticos, relativos à liberdade enquanto autonomia e emancipação humana.

Nesse sentido, afirma Reis (2006, p. 4) que,

[..] são os direitos políticos, conquistados no decorrer do século XIX e início do século XX. Configuram desdobramentos naturais da primeira geração dos direitos. São tidos como direitos positivos, já que aqui a liberdade aparece sob forma positiva, como autonomia e como o desejo de participar no Estado, isto é, na formação da vontade política, do poder político. Englobam: Direito ao sufrágio universal, Direito a constituir partido político, Direito ao Plebiscito e ao Referendo e à Iniciativa Popular legislativa.

Tais direitos apesar de serem frutos dos desdobramentos dos direitos de primeira geração a eles se opõem drasticamente. Pois, enquanto os primeiros defendem a não intervenção estatal na esfera do indivíduo (liberdade negativa), os direitos de segunda geração fazem com que o Estado angarie novo papel, o de assegurar, garantir e concretizar direitos que propiciem ao ser humano a dignidade em toda a sua expressão (liberdade positiva).

Assim, constatamos que o ser humano passa a não mais ser visto apenas como indivíduo apartado de um grupo social, mas enquanto parte integrante do todo social no qual ele está inserido.

Nesse processo, um dos principais autores da segunda geração de direitos humanos vai identificar que a transformação deve se processar na infraestrutura econômica, e não na superestrutura social (Marx). Os direitos individuais dos investidores deveriam se transformar em direitos coletivos do trabalhador, e seus ganhos partilhados por todos, de maneira a fomentar o progresso na direção da emancipação de toda forma de exploração do homem pelo homem, passando-se então do reino das necessidades para o reino da opulência e da plena realização. O burguês solitário que investe em um determinado negócio com intenção de obter lucro e progresso dá lugar a um novo ente coletivo: o proletariado enquanto classe. Nesse processo, é preciso romper mais uma vez com um dogma que foi secularizado pela burguesia: a ideia de que ela é a única classe social capaz de promover o desenvolvimento. (PORTANOVA, 2005, p. 60).

Portanto, tais direitos assumem segundo Cunha Júnior (2012, p. 613), o “[...] propósito de reduzir material e concretamente as desigualdades sociais e econômicas até então existentes, que debilitavam a dignidade humana”.

1.3 DIREITOS FUNDAMENTAIS DE TERCEIRA GERAÇÃO

Os direitos fundamentais de terceira geração surgem a partir dos anos de 1960. Norteados pelo ideal de fraternidade, ou ainda, de solidariedade, tais direitos possuem como principais orientadores os chamados direitos difusos e coletivos³.

Segundo Oliveira (2013), na segunda metade do século XX, após grandes conflitos mundiais, novos movimentos e reivindicações sociais passaram a fazer parte do cenário internacional. As contradições e confrontos vislumbrados nesse momento histórico exigiam, segundo o autor, respostas visando à garantia e à proteção da vida e das liberdades.

Nesse mesmo sentido, Karel Vasak (1979) identificou os direitos de terceira geração enquanto direitos relativos ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação, e à propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade (FUHRMANN, 2013).

Desse modo, os direitos de solidariedade ou de fraternidade não possuem como objeto principal a proteção de direitos individuais (seja enquanto parte de um todo ou enquanto indivíduo tão somente), mas a proteção de interesses relativos à coletividade enquanto tal. Constituem-se, portanto, em desdobramentos dos direitos de segunda geração, não como oposição a estes, mas enquanto complemento da ideia de coletividade.

Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se [...] enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo, ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. Os publicistas e juristas já o enumeram com familiaridade, assinalando-lhe o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade. (BONAVIDES, 2006, p. 569).

Dessa forma, constata-se que os direitos de terceira geração são caracterizados por possuírem alto teor de humanidade e universalidade.

1.4 DIREITOS FUNDAMENTAIS DE QUARTA E QUINTA GERAÇÕES

Além da clássica divisão em três gerações, a doutrina aponta para uma quarta e uma quinta divisões (como já citado em nosso texto) decorrentes dos avanços sociais, genéticos e tecnológicos. Desse modo, a título de esclarecimentos (já que nos deteremos na divisão

³ Os direitos coletivos, em sentido amplo, dividem-se em direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos conforme o art. 81, parágrafo único da Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor): “Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.” (BRASIL, 1990). Desse modo temos que os direitos difusos são aqueles cujos titulares são indeterminados e indetermináveis (número indeterminado de titulares que também são desconhecidos até o momento da ocorrência de um fato) e coletivos (número determinado de titulares ligados por fato gerador de determinada condição).

clássica), consideramos importante a elucidação de tais gerações.

Assim sendo, os direitos de quarta geração seriam àqueles relativos ao aprimoramento e à manipulação genética, à biotecnologia, à bioengenharia e suas consequências jurídicas, sociais, éticas, políticas e etc. (BONAVIDES, 2006; CUNHA JÚNIOR, 2012; OLIVEIRA, 2013). Esses direitos carregam consigo debates ético-jurídicos sobre vida e morte relacionados aos limites de inserção e manipulação de tais áreas.⁴

O marco histórico da quarta geração de direitos se encontra na Declaração Universal sobre o Genoma Humano e os Direitos Humanos (UNESCO, 1997), nela estão presentes, dentre outras, noções de: genoma humano enquanto patrimônio da humanidade; a não discriminação de qualquer ser humano em razão de suas características genéticas; e a não monetarização do genoma.

A quarta geração de direitos fundamentais busca, portanto, preservar a individualidade humana, no que diz respeito à sua singularidade genética e à consequente diversidade do genoma humano. Além disso, suscita o debate acerca de limites éticos, jurídicos e mercadológicos acerca da manipulação genética, impondo o seu uso a fins exclusivamente humanísticos.

Já a quinta geração de direitos fundamentais seria relativa à paz enquanto direito supremo e universal da humanidade.

[...] necessidade de criar e promulgar aquele novo direito fundamental: o direito à paz enquanto direito de quinta geração. Estuário de aspirações coletivas de muitos séculos, a paz é o corolário de todas as justificações em que a razão humana, sob o pálio da lei e da justiça, fundamenta o ato de reger a sociedade, de modo a punir o terrorista, julgar o criminoso de guerra, encarcerar o torturador, manter invioláveis as bases do pacto social, estabelecer e conservar por intangíveis as regras, princípios e cláusulas da comunhão política. (BONAVIDES, 2008, p. 91).

No entanto, entendemos que tal direito se encontra amplamente abarcado pelos direitos de terceira geração elaborados por Vasak (1979) e defendidos por Bobbio (2004). Tendo em vista que estes últimos compreendem direitos relativos à garantia da qualidade da vida humana enquanto valor supremo e universal, referentes à fraternidade e solidariedade, impossíveis de serem atingidos em contextos que não possuam a paz enquanto elemento característico e constituinte.

2 DIREITO AO MEIO AMBIENTE DE QUALIDADE ENQUANTO DIREITO HUMANO

A partir da exposição das gerações dos direitos fundamentais, podemos verificar que

⁴ Bulos (2017) defende ainda que podem ser incluídos na classificação de direitos de quarta geração todos os relacionados à utilização (e suas respectivas consequências) da informática, de softwares e tecnologias de modo geral.

as questões relativas ao meio ambiente estão abarcadas pelos direitos da terceira geração. De modo que, a garantia ao meio ambiente de qualidade pode ser considerada enquanto instrumento realizador da eficácia dos direitos humanos.

Resende e Reis (2014, p. 10) afirmam que:

A proteção à natureza pode ser encarada como uma maneira de assegurar a realização dos direitos humanos, pois, no momento em que acontece uma degeneração no ambiente, também ocorre a violação aos demais direitos fundamentais, tais como a vida, a liberdade e a proteção física. Quando o direito a um ambiente digno e sadio passou a ser considerado um direito humano de terceira geração, a transgressão ao meio ambiente é também uma infração aos direitos humanos.

A partir dessa perspectiva José Afonso da Silva (2000), cita o documento elaborado durante a Conferência de Estocolmo de 1972 – a “Declaração de Estocolmo” (ou Declaração sobre Ambiente Humano) – como o instrumento precursor no que tange ao estabelecimento de uma relação existente entre preservação ambiental e Direitos Humanos. Para o autor, referida Declaração foi inclusive grande influenciadora e,

[...] abriu caminho para que as Constituições supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito humano fundamental entre os direitos sociais do Homem, com sua característica de direitos a serem realizados e direitos a não serem perturbados. (SILVA, 2000, p. 178).

A própria Constituição Federal brasileira de 1988, marco jurídico de transição ao Estado Democrático de Direito que expandiu de maneira expressiva a seara dos direitos e garantias fundamentais, trouxe no bojo de seu artigo 225 a ideia de meio ambiente ecologicamente equilibrado enquanto direito fundamental, associando-o à dignidade humana, tal qual podemos observar em seu caput:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1998).

Nesse sentido, há a caracterização do meio ambiente enquanto direito difuso típico de terceira geração dos direitos fundamentais. Segundo Rocha e Queiroz (2011, p.3) “O direito ao meio ambiente diz respeito a um bem que não está na disponibilidade particular de ninguém, nem de pessoa privada, nem de pessoa pública. [...]”. Ainda segundo os autores, “O direito à vida é objeto do Direito Ambiental, sendo certo que sua correta interpretação não se restringe simplesmente ao direito à vida, tão somente enquanto vida humana, e sim à sadia qualidade de vida em todas as suas formas”.

Assim, vemos que não se trata apenas do direito ambiental enquanto preservação do

meio ambiente, mas sim enquanto a garantia de vida digna humana. Não há que se falar em qualidade de vida e dignidade humana sem desassociá-las da ideia de meio ambiente equilibrado. Vida digna que pressupõe inclusive o combate à desigualdade social, à discriminação racial, religiosa, étnica, de gênero e sexual.

Ioris (2009, p. 390), em resenha sobre a obra “O que é justiça ambiental” (ACSELRAD, MELLO E BEZERRA, 2009), afirma que seus autores deixam clara a noção de que “[...] a problemática ambiental incorpora desigualdades sociais, de raça, de sexo e de classe, o que segue de perto a lógica hegemônica de acumulação de capital e cerceamento de oportunidades.”

Ainda segundo Ioris (2009, p. 389),

[...] o relacionamento entre sociedade e natureza reflete, em maior ou menor grau, assimetrias políticas, sociais e econômicas, as quais são específicas de um determinado momento histórico e de uma dada configuração espacial (tanto no âmbito local e regional, quanto entre países e continentes, como por exemplo no caso do efeito estufa). Com um pouco de atenção, não é difícil perceber que as múltiplas formas de degradação ambiental acontecem, predominantemente, onde vivem as populações de menor renda, comunidades negras e grupos indígenas. Mesmo assim, existe uma carência generalizada de análises que nos permitam compreender como o desbalanço de poder influi na origem e multiplicação dos impactos ambientais.

Além da Declaração de Estocolmo de 1972, as demais megaconferências internacionais sobre meio ambiente e desenvolvimento organizadas pela ONU (Rio 92, Rio +10 e Rio +20) também produziram documentos a partir dos quais a relação entre meio ambiente e Direitos Humanos é consubstanciada.

A Rio 92 (Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, CNUMAD) realizada vinte anos após Estocolmo (a partir de então o intervalo de ocorrência de referidas megaconferências seria de dez anos) teve como uma de suas consequências, a produção da Agenda 21. Considerada como o principal documento elaborado durante a conferência, a Agenda 21 carrega no interior de seu texto claras relações entre preservação ambiental e direitos humanos, quando por exemplo, estabelece que a erradicação da pobreza é pressuposto para a manutenção de um meio ambiente equilibrado. Dividido em 40 capítulos o documento, que consiste em um plano de ações para alcançar os objetivos do desenvolvimento sustentável (proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica), elenca como prioridades ambientais do século XXI, além do combate à pobreza: as mudanças nos padrões de produção e consumo; o combate às pressões demográficas; a proteção e promoção das condições da saúde humana; o fortalecimento do papel das comunidades indígenas; o reconhecimento da mulher enquanto sujeito ativo na implementação de políticas públicas e equidade; etc. (ORGANIZAÇÃO ..., 1992). Ou seja, questões referentes ao combate de discriminação de gênero e etnia, à manutenção da saúde do ser humano e à erradicação da pobreza são tratadas enquanto metas a serem perseguidas para

a obtenção de vida digna como condição *sine qua non* para a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em texto sobre a relação entre pobreza e preservação ambiental Serra e Serra (2013, p. 143) destacam que:

[...] Além de sua contribuição direta para o bem-estar por meio de serviços essenciais à vida, o meio ambiente fornece os insumos materiais e energéticos para as atividades de produção. A degradação ambiental e o esgotamento dos recursos afetam a qualidade de vida da sociedade em geral, mas, principalmente, as condições das pessoas mais pobres, na medida em que elas estão mais expostas a ambientes de risco e, muitas vezes, dependem da natureza como fonte direta dos meios de subsistência – por exemplo, da agricultura ou da pesca.

Nesse sentido, durante a Rio+10 (Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, CMDS), ocorrida em Johannesburgo, África do Sul, em 2002, foi produzida a Declaração Política de Johannesburgo para o Desenvolvimento Sustentável que se constitui em um documento político caracterizado por não conter metas, mas sim diretrizes. Esse documento alerta sobre grandes problemas a serem enfrentados pelas populações mundiais. Em particular, o texto destaca a erradicação da pobreza e a luta pela manutenção da dignidade humana enquanto direito fundamental obtido somente a partir do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Desse modo, podemos salientar que a Declaração de Johannesburgo elenca em seu texto a existência de questões primordiais a serem perseguidas pela humanidade, tais como: conquista da dignidade humana para todos; busca por programa global que tenha por escopo o estreitamento das desigualdades sociais; superação das condições de pobreza e miserabilidade humanas, degradação ambiental e desigualdades sociais e econômicas existentes em contextos nacionais e internacionais; luta pela igualdade de gênero; etc. Assim, o documento sugere como objetivos primordiais a serem atingidos pelas políticas ambientais elaboradas em planos nacionais e supranacionais: erradicação da pobreza; modificação de padrões insustentáveis de produção e de consumo; proteção dos recursos naturais.

1. Nós, representantes dos povos do mundo, reunidos durante a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Johannesburgo, África do Sul, entre 2 e 4 de setembro de 2002, reafirmamos nosso compromisso com o desenvolvimento sustentável.

2. Assumimos o compromisso de construir uma sociedade global humanitária, equitativa e solidária, ciente da necessidade de dignidade humana para todos.

[...]

7. Reconhecendo que a humanidade se encontra numa encruzilhada, nos unimos em decisão comum, a fim de realizar um esforço determinado para responder afirmativamente à necessidade de apresentar um plano prático e visível, que leve à erradicação da pobreza e ao desenvolvimento humano.

[...]

11. Reconhecemos que a erradicação da pobreza, a mudança dos padrões de consumo e

produção e a proteção e manejo da base de recursos naturais para o desenvolvimento econômico e social são os principais objetivos e os requisitos essenciais do desenvolvimento sustentável.

12. O profundo abismo que divide a sociedade humana entre ricos e pobres juntamente com a crescente distância entre os mundos desenvolvidos e em desenvolvimento representam uma grande ameaça à prosperidade, à segurança e à estabilidade do planeta.

[...]

19. Reafirmamos nossa promessa de aplicar foco especial e dar atenção prioritária à luta contra as condições mundiais que apresentam severas ameaças ao desenvolvimento sustentável de nosso povo. Entre essas condições estão: fome crônica; desnutrição; ocupações estrangeiras; conflitos armados; problemas com drogas ilícitas; crime organizado; corrupção; desastres naturais; tráfico de armamentos; tráfico humano; terrorismo; intolerância e incitamento ao ódio racial, étnico e religioso, entre outros; xenofobia; e doenças endêmicas, transmissíveis e crônicas, em particular HIV/AIDS, malária e tuberculose.

20. Estamos comprometidos em assegurar que a valorização, fortalecimento e emancipação da mulher e a igualdade de gênero estejam integradas em todas as atividades abrangidas pela Agenda 21, pelas Metas de Desenvolvimento do Milênio e pelo Plano de Implementação da Cúpula. (ORGANIZAÇÃO ..., 2002).

Dez anos após a Rio +10, e vinte após a Rio 92, o Brasil volta a ser sede de uma megaconferência da ONU, a Rio +20 ou Conferência da Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, CNUDS. Realizada em junho de 2012 na cidade do Rio de Janeiro, a conferência teve como objetivo a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável (legitimado durante a Rio 92) a partir de avaliações concernentes a ações realizadas nas últimas duas décadas relativas a implementação, ou não, das decisões adotadas pelas cúpulas ambientais organizadas pela ONU. Ou seja, um balanço do que foi realizado nos últimos 20 anos, com relação à implementação de políticas ambientais.

Desenvolvida em torno do debate de duas temáticas centrais - “A economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza” e “Estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável” - a Rio+20 possui como principal produção seu relatório final intitulado “O futuro que queremos” (Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20)). Nele encontram-se: reafirmações das políticas instituídas durante a Rio 92; o papel da economia verde como elemento de erradicação da pobreza; quadro institucional para o desenvolvimento sustentável, ações, acompanhamentos e meios de implementação (ORGANIZAÇÃO..., 2012).

I. NOSSA VISÃO COMUM

1. Nós, Chefes de Estado e de Governo, e representantes de alto nível, reunidos no Rio de Janeiro, Brasil, de 20 a 22 de junho de 2012, com a plena participação da sociedade civil, renovamos o nosso compromisso com o desenvolvimento sustentável e com a promoção de um futuro econômico, social e ambientalmente sustentável para o nosso planeta e para as atuais e futuras gerações.

2. Erradicar a pobreza é o maior desafio global que o mundo enfrenta hoje, e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. Neste sentido temos o compromisso de libertar a humanidade, urgentemente, da pobreza e da fome.

[...]

4. Reconhecemos que a erradicação da pobreza, a mudança dos modos de consumo e produção não viáveis para modos sustentáveis, bem como a proteção e gestão dos recursos naturais, que estruturam o desenvolvimento econômico e social, são objetivos fundamentais e requisitos essenciais para o desenvolvimento sustentável. Reafirmamos também que, para a realização do desenvolvimento sustentável, é necessário: promover o crescimento econômico sustentável, equitativo e inclusivo; criar maiores oportunidades para todos; reduzir as desigualdades; melhorar as condições básicas de vida; promover o desenvolvimento social equitativo para todos; e promover a gestão integrada e sustentável dos recursos naturais e dos ecossistemas, o que contribui notadamente com o desenvolvimento social e humano, sem negligenciar a proteção, a regeneração, a reconstituição e a resiliência dos ecossistemas diante dos desafios, sejam eles novos ou já existentes.

[...]

8. Reafirmamos também a importância da liberdade, da paz e da segurança, do respeito aos direitos humanos, incluindo o direito ao desenvolvimento e o direito a um padrão de vida adequado, nomeadamente, o direito à alimentação, ao Estado de Direito, à igualdade de gênero e ao empoderamento das mulheres, reafirmando, de forma mais geral, o nosso compromisso com sociedades justas e democráticas para o desenvolvimento.

9. Reafirmamos a importância da Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como de outros instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos e ao direito internacional. Destacamos a responsabilidade de todos os Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, de respeitar, proteger e promover os direitos humanos e as liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra, nacionalidade ou meio social, situação financeira, de nascimento, de incapacidade, ou de qualquer outra situação.

10. Reconhecemos que a democracia, a boa governança e o Estado de Direito, nos níveis nacional e internacional, bem como um ambiente favorável são essenciais para o desenvolvimento sustentável, incluindo um crescimento econômico sustentável e igualitário, desenvolvimento social, proteção ambiental e a erradicação da pobreza e da fome. Reafirmamos que, para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável, precisamos de instituições em todos os níveis, que sejam eficazes, transparentes, responsáveis e democráticas. (ORGANIZAÇÃO..., 2012).

Verificamos que o relatório traz expressa indicação sobre a importância da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da erradicação da pobreza (anteriormente citada), da proteção e promoção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais de forma ampla, com vistas a garantir o respeito étnico, racial, sexual, religioso, etc.

A partir de tais aspectos, podemos constatar que os principais documentos produzidos durante as quatro megaconferências da ONU sobre meio ambiente e desenvolvimento asseguram haver relação simbiótica entre preservação ambiental e direitos humanos. Haja vista que a relação ser humano e natureza é determinada por todas as condições sociais, políticas, econômicas e culturais que a circundam e a contextualizam. Ao passo que a ideia de dignidade humana, é ao mesmo tempo produto e fato gerador de tal relação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos, as gerações de direitos aqui expostas consubstanciam e suscitam o reconhecimento dos direitos fundamentais do ser humano. Essas elaborações são frutos das mudanças das condições sociais, políticas, culturais e econômicas de épocas específicas

e surgem na proporção das necessidades, carências e reivindicações humanas relativas ao contexto histórico no qual estão inseridos.

Desse modo, constata-se que tais gerações não são limitadas, vindo a serem elaboradas de acordo com mudanças e rupturas de momentos históricos determinados. Como bem alerta Bobbio (2004), podem ser criadas de maneira ilimitada e progressiva. Nesse sentido, vimos somadas à sua clássica divisão ‘trigeracional’ os direitos de quarta e quinta gerações.

Referido autor, nos lembra que os direitos de terceira geração, como os de viver em meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, não poderiam ter sido vislumbrados quando foram propostos os de segunda geração. Ao passo que esses últimos, de mesmo modo, não foram imagináveis quando da concepção da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, na França de 1789. Impossível também prevermos futuras gerações de direitos fundamentais e a complexidade das relações humanas que lhes consubstanciarão.

O fato é que, podemos perceber hodiernamente, que grande parte dos direitos de segunda geração não foi ao menos implementada. Já com relação aos de terceira geração, no interior dos quais se encontra o direito ambiental, estes possuem a triste perspectiva de contínuas supressões.

A pauta de que a preservação ambiental seria entrave ao desenvolvimento econômico defendida por alguns países - dentre eles o Brasil - durante a Conferência de Estocolmo, na década de 1970, retorna à agenda nacional elaborada há décadas, configurando-se em profundo retrocesso político, econômico, social, cultural, ambiental e etc. A julgar pelos ‘planos’ de governo e ações da atual cúpula diretiva nacional brasileira.⁵

Embora os principais documentos produzidos durante as quatro megaconferências organizadas pela ONU e aqui citados defendam a concepção de que a garantia ao meio ambiente de qualidade é instrumento realizador de eficácia dos direitos humanos (o contrário também é verdadeiro caracterizando relação simbiótica entre os direitos), percebemos documentos e ações tímidas no sentido de execução de metas, ações e planejamentos. Fatores que contribuem para ocasionar relevantes retrocessos acima mencionados.

Sob a perspectiva do contexto mundial nos deparamos atualmente com: a crescente e abismal desigualdade social; a pauperização populacional (relativa principalmente aos já dantes marginalizados); a grande massa de refugiados ambientais, étnicos, políticos e religiosos; a intensificação da violência contra minorias (mulheres, negros, indígenas, latinos, etc.); a progressiva degradação antropogênica dos ecossistemas; a emergência

⁵ Exemplos de consequências das ações políticas da atual cúpula diretiva nacional brasileira: a) O Brasil voltou a ser incluído no mapa da fome das Nações Unidas (SANTOS, 2021); b) Desmatamento recorde na Amazônia brasileira em 2021 (DESMATAMENTO..., 2021); c) Taxas de desemprego recorde no Brasil em 2021 (ALVARENGA e SILVEIRA, 2021); d) Retrocessos nas leis ambientais (AMARAL, 2021) dentre outros.

climática; dentre tantos outros aspectos.

Segundo Portanova (2005, p. 67), os elementos acima descritos seriam indícios de que estaríamos vivenciando o “[...] limiar de uma nova barbárie, pois o capital e a economia não se sujeitam a nenhum ordenamento jurídico”.

Nesses mais de 70 anos de Declaração Universal dos Direitos Humanos o que há para se comemorar?

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H.; MELLO, Cecília C. A.; BEZERRA G. N. **O que é justiça ambiental**. - Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2009.

ALVARENGA D.; SILVEIRA, D. Desemprego mantém recorde de 14,7% e atinge 14,8 milhões de brasileiros no trimestre encerrado em abril. País ainda tem 3,3 milhões de ocupados a menos em relação ao contingente pré-pandemia. Entre as categorias, somente o número de trabalhadores por conta própria cresceu, segundo o IBGE. In: **G1**, Economia, 30 jun. 2021. Disponível em: <<http://www.g1.globo.com/economia>>. Acesso em: 01 jul. 2021.

AMARAL, A. C. RETROCESSO ambiental no Brasil pode custar R\$ 20 tri para resto do mundo, diz estudo. Valor é três vezes maior do que o que seria gasto pelo país para conter emissões com preservação. In: **Folha de São Paulo**, Ciência, Ambiente, 09 jul. 2021. Disponível em: <<http://www.folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. – 19. ed. - São Paulo: Malheiros, 2006.

BONAVIDES, P. A quinta geração de direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais e Justiça**, v. 2, n. 3, abril/junho 2008. Escola de Direito, PUC, Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.djf.emnuvens.com.br/dfj/article/view/534/127>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição federal anotada** – 12. ed. rev. e atual. - São Paulo: Saraiva Jur, 2017.

BRASIL. (1990). **Lei nº 8.079, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 07 mar. 2021.

BRASIL. (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 09 mar. 2021.

CANÇADO TRINDADE, A. A.; LEAL, C. B (coord.). **Direitos humanos e meio ambiente**. – Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2017.

COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. – 11. ed. – São

Paulo: Saraiva, 2019.

CUNHA JÚNIOR, D. **Curso de direito constitucional**. - 6. ed. - Salvador: JusPO-DIVM, 2012.

DESMATAMENTO na Amazônia brasileira bate recorde em abril. Dados do Inpe apontam que em abril de 2021 a região registrou o maior índice de alertas de destruição para o mês em toda a série histórica, que começou em 2015. In: **Exame**, Brasil, 07 maio 2021. Disponível em: <<http://www.exame.com/brasil>>. Acesso em: 08 maio 2021.

DIAS, N. M. Crítica ao pensamento de Karel Vasak e Norberto Bobbio acerca do surgimento dos direitos humanos em face aos tratados e convenções internacionais, 31. **International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional**. Bogotá (Colômbia), n. 31, 59-80, julio-diciembre de 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.11144/Javeriana>>. Acesso em: 03 mar. 2021.

DINIZ, M. S. H. **Compêndio de introdução à ciência do direito, introdução à teoria geral do direito, à filosofia do direito, à sociologia jurídica e à lógica jurídica**. Norma jurídica e aplicação do direito. - 25. ed. - São Paulo: Saraiva, 2014.

FUHRMANN, Í. R. Revisando a teoria “dimensional” dos direitos fundamentais. **Direito & Justiça**, Porto Alegre, v. 39, p. 26-32, n.1. Janeiro/Junho de 2013. Disponível em: <<http://www.http://revistaseletronicas.pucrs.br>>. Acesso em: 13 abr. 2021.

IORIS, A. A. R. Resenha: o que é justiça ambiental. **Ambiente e Sociedade**, v. 12, n. 2, p. 389-392. Campinas, 2009.

LAFER, C. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

MAFRA, F. História do Direito Administrativo: ideias para um debate. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, 2005, fevereiro 20. Disponível em: <<http://www.ambitojuridico.com.br>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

MARTINS, S. P. **Instituições de direito público e privado**. - 8. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. - 10. ed. rev. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2020.

OLIVEIRA, S. A. M. A Teoria Geracional dos Direitos do Homem. **Theoria – Revista Eletrônica de Filosofia**, vol. 2, n. 3, ano 2010. Disponível em: <<http://www.theoria.com.br>>. Acesso em: 17 mar. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração final da conferência das nações unidas sobre desenvolvimento sustentável (Rio + 20)**. O futuro que queremos. Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento Sustentável, 2012. Disponível em: <<http://www.riomais20sc.ufsc.br/>>. Acesso em 14 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração de Johannesburgo**

sobre desenvolvimento sustentável. Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, CMDS, 2002. Disponível em: <<http://www.onu.org.br>>. Acesso em 14 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agenda 21 Global.** UNCED - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), Agenda 21 (global). Ministério do Meio Ambiente – MMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 03 mar. 2021.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito constitucional descomplicado.** - 14. ed. rev. atual. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

PORTANOVA, R. S. Direitos humanos e meio ambiente: uma revolução de paradigma para o século XXI. **Ilha Revista de Antropologia**, Florianópolis, v. 7, p. 056-072. ISSN 2175-8034. 2005, janeiro 1-2. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

REIS, J. T. Dimensões dos direitos. In: *Âmbito Jurídico*, 2016, Abril 28, Rio Grande. Disponível em: <<http://www.ambitojuridico.com.br>>. Acesso em: 07 abr. 2021.

RESENDE, E. N.; REIS, É. V. B. A “**juridicalização**” da questão ambiental: uma forma de contribuição para uma vida digna? 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireto.com.br/artigos>>. Acesso em: 07 mar. 2021.

ROCHA, T. A.; QUEIROZ, M. O. B. O meio ambiente como um direito fundamental da pessoa humana. In: *Âmbito Jurídico*, 2011, dezembro 95, Rio Grande. Disponível em: <<http://www.ambitojuridico.com.br>>.

SANTOS, A. L. Análise: de volta ao vergonhoso mapa da fome. O descaso do governo e a insuficiência do novo auxílio deixam milhões diante de uma escolha de Sofia: morrer de fome ou sufocados. In: **Carta Capital**, Economia, 14 abr. 2021. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

SERRA, A. S.; SERRA, M. A. Pobreza e meio ambiente: o caso dos municípios paranaenses. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, PPP, n. 40, jan./jun. 2013. Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Disponível em: <<http://www.repositorio.ipea.gov.br>>. Acesso em: 09 mar. 2021.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo.** – São Paulo: Malheiros, 2018.

TRINDADE, J. D. de L. **Os direitos humanos na perspectiva de Marx e Engels.** Emancipação política e emancipação humana. – São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 2011.

UNESCO. **Declaração Universal sobre o Genoma Humano e Direitos Humanos.** Da teoria à prática. 1997. Disponível em: <<http://www.unesdoc.unesco.org>>. Acesso em: 13 abr. 2021.

VASAK, K. **The international dimensions of human rights.** Textbook for the teaching of human rights at university level. Unesco (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organizations). General Editor, 1979. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org>>. Acesso em 10 fev. 2021.

O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO EM EXTINÇÃO, MEIO AMBIENTE EM COLAPSO E SOCIEDADE SEM O “AMANHÃ”

Thaís Romera Vianna¹

INTRODUÇÃO

Diante do atual cenário político brasileiro, a presente pesquisa tem por objetivo principal a análise da ascensão de políticas públicas neoliberais, no qual violam a estrutura política e regimental, por conseguinte, o Estado Democrático de Direito no Brasil, a Constituição da República Federativa de 1988 e as cartas internacionais de Direitos Humanos.

Logo, é evidente o retrocesso nas políticas de proteção ambiental e social devido à um Poder Executivo, em destaque o Federal, ocupado por uma direção com aversão aos direitos fundamentais. Em outras palavras, a existência de todas as formas de vida é colocada em risco diante dos interesses de uma pequena parcela populacional, que são intocáveis pelos preceitos constitucionais com aquiescência e cumplicidade da cúpula diretiva atual.

Atualmente, o cargo de Chefe do Poder Executivo Federal do Brasil é ocupado pelo presidente Jair Bolsonaro, que adota inúmeras visões conservadoras e antidemocráticas, negando a crise ambiental, tal como vários problemas que o país atravessa, além de seguir uma política de negligência, violação de direitos humanos e o mito do progresso. Dessa maneira, seu governo se sustenta com base em seus ideais, que são semelhantes com uma parcela da sociedade, sendo esta detentora de grande poder.

Ao discorrer sobre o direito ambiental, é necessário destacar que o ambiente ocupa a parte frágil e deve ser protegido em sua integralidade, principalmente, quando o Estado age de forma arbitrária e em desrespeito às normas jurídicas.

Dessa forma, o texto é um convite à reflexão em um momento que o mito do progresso coloca em óbice a existência da natureza. Contudo, esse pensamento é contraditório, pois o progresso e a preservação ambiental caminham juntos, pois acarretam inúmeras repercussões positivas, quando o modelo econômico é sustentável, justo e ecológico.

Contudo, o problema principal é a negligência estatal em reconhecer os fundamentos básicos para uma sociedade justa, sustentável e igualitária. Logo, são comprometidos todos seus pilares com rupturas estruturais baseadas na violação de direitos, na destruição de ecossistemas e na negação na urgência de uma mudança em prol das futuras gerações.

Como metodologia, será empregada a qualitativa promovendo uma quantidade de informações de maneira complexa em suas múltiplas facetas e de monografia de procedimento com o levantamento bibliográfico nos campos do Direito e das Ciências Sociais.

Isto posto, a pesquisa traz indagações sobre os Objetivos de Desenvolvimento

¹ Graduanda no sétimo semestre na Faculdade de Direito da PUC-Campinas. Contato: rvianna.thais@gmail.com

Sustentável (ODS) na Agenda 2030 da ONU e a defesa das cartas internacionais e constitucionais. Buscando a urgência da ressignificação e resgate de uma sustentabilidade ambiental em seu conceito mais amplo.

Assim sendo, discute-se ainda a importância da garantia do Estado Democrático de Direito, bem como o Estado Socioambiental, mesmo diante do período incerto com atitudes incoerentes à jurisdição nacional e repleto de medidas antidemocráticas, que o Brasil atravessa. Portanto, a resistência e debates para implementações de políticas públicas se revelam como o único meio de impedir o colapso da biodiversidade, dos povos e da fauna.

Por fim, como será desenvolvido ao decorrer do artigo, é essencial em uma democracia plural o diálogo com a sociedade civil e a cooperação para uma afirmação dos direitos humanos e o progresso da humanidade, com o respeito e proteção às minorias, bem como em harmonia com a vontade da maioria.

1 ESTADO E DEMOCRACIA NO BRASIL

De início, tendo em vista o tema a ser discutido é essencial perquirir sobre o regime político atual do Estado brasileiro, bem como o significado desta estrutura complexa, pois esta desempenha um papel essencial para compreensão do contexto vigente que o país passa.

Dessa forma, em primeiro momento é importante conceituar a democracia, isto é, um regime político que estabelece a forma de governo do Estado, o que abrange uma série de garantias e direitos, que estão disciplinados, normalmente, através de uma Constituição Federal.

Assim como, Maria Victoria Benevides (1996, p. 225) compreende a democracia como um “regime político fundado na soberania popular e no respeito integral aos direitos humanos”, em que abarca liberdades civis, a igualdade, a solidariedade, a alternância e a transparência no poder, além de outros ideais republicanos.

Vale ressaltar, que alguns teóricos clássicos do liberalismo, como Alexis de Tocqueville, afirmam que esse regime político nada mais é do que o equilíbrio entre dois pontos que podem ser contraditórios, mas que revelam a essência do princípio democrático: a igualdade e a liberdade, bem como o indivíduo e a sociedade.

Indo mais a fundo, o sociólogo Florestan Fernandes (1963), reflete que a democracia não é meramente uma organização política, mas uma forma de organização social, no qual esta seria um estilo de vida intrínseca às inúmeras esferas dentro da sociedade.

Com isso, seguindo o conceito apresentado é relevante trazer ao debate a distinção de dois tipos de democracia. Sendo a primeira delas, a democracia plural, que consiste em uma governança conjuntamente ao povo e a sociedade civil, isto é, a famosa e aclamada

ideia da pluralidade de vozes. E por fim, a democracia autoritária, a qual basicamente acarreta um processo de desdemocratização.

Vale mencionar, que apesar do intuito de delimitar a pesquisa como já apresentado, é relevante citar que há uma discussão sobre a democracia ser considerada um regime limitado. Em outras palavras, este modelo não consegue impedir que o individualismo de uma parcela não se sobreponha ao interesse da comunidade, no qual dispensa exemplos quando a realidade atual é repleta de desigualdades e cheia de injustiças sociais. Além disso, há inúmeras críticas que envolvem o sistema capitalista e a palavra equilíbrio.

Contudo, o presente artigo parte do pressuposto que o Poder Constituinte Originário elaborando a Constituição Federal de 1988 previu em seus primeiros artigos como fundamento o estado de direito, a participação social, a representação e a democracia. Sendo esta última, baseada em pilares semelhantes ao da Revolução Francesa (igualdade, liberdade e fraternidade), período este, segundo Paulo Bonavides (2004, p. 43-44), que “do princípio liberal chega-se ao princípio democrático. Do governo de uma classe, ao governo de todas as classes”. De certo, cada lema desse marco divisor entre a Idade Moderna e a Contemporânea representa uma forma de alicerce do Estado de Direito, ligados aos direitos fundamentais de geração, que são valores essenciais dentro de uma Constituição Social.

Ademais, o próprio artigo 170 da Constituição Federal harmoniza a ordem econômica e a própria democracia, trazendo a dignidade, a justiça social e outros pontos, no qual esclarece que as relações econômicas possuem um liame estreito com a construção do Estado de Direito legitimado de forma democrática.

Diante disso, a base para compreender o Estado Democrático de Direito é entender que basicamente todas as ações estão ligadas e vinculadas à lei, no qual este só pode agir se há disposição legal para isso, sob pena de violar o princípio da estrita legalidade. Por isso, é uma proteção dos indivíduos diante ao enorme poder que o Estado possui, pois impede que este aja de forma arbitrária diante do seu povo.

Em suma, um parâmetro para compreender, em qual ponto, plural ou autoritário, o regime político se encontra, é observando o quanto o Estado respeita a Lei Maior, logo, uma ótima forma é a análise das marcas de gestão advindas do governo.

Portanto, quando a cúpula diretiva do país ameaça em plano existencial a vida dos que lá habitam e negligenciam as normas que estruturam a sociedade é um alarme. Inclusive, podendo acarretar até mesmo em um processo de desdemocratização, no qual diferente da democracia plural, essa não abre espaço para o direito à resistência e à luta.

2 A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA E AS CARTAS DE DIREITOS HUMANOS

Passando para análise da legislação ambiental nacional, pode-se dividir em três fases, de forma básica: a primeira, sem leis ambientais e a exploração desenfreada; a segunda, a fragmentária com o advento dos Códigos Florestais de 1934 e de 1965; e por fim, a fase holística, com a preservação ambiental assegurada e disciplinada no Novo Código Florestal (Lei nº. 12.651/12, também conhecida como Lei de Proteção da Vegetação Nativa).

Somado às legislações específicas, a própria Constituição Federal do Brasil aborda sobre o meio ambiente em seu capítulo VI, no qual contém o seguinte artigo:

Artigo 225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Dessa forma, através de uma interpretação integrativa, revela-se que além da Carta Magna prever o Estado Democrático de Direito e a ordem econômica, dispõe também sobre um Estado de Direito Socioambiental, no qual o Estado é responsável pela defesa da integridade ambiental juntamente para assegurar a qualidade de vida e à sustentabilidade, tal como é a própria sociedade um agente transformador do meio ambiente.

Bem como, analisa Eros Grau (2010, p. 256):

O princípio da defesa do meio ambiente conforma a ordem econômica (mundo do ser), informando substancialmente os princípios da garantia do desenvolvimento e do pleno emprego. Além de objetivo, em si, é instrumento necessário – e indispensável – à realização do fim dessa ordem, o de assegurar a todos existência digna. Nutre também, ademais, os ditames da justiça social. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo – diz o art. 225, caput.

Destarte, o meio ambiente é “conjunto dos sistemas físicos, químicos, biológicos e as suas relações, e dos fatores econômicos, sociais e culturais com efeito direto ou indireto, mediato ou imediato, sobre os seres vivos e a qualidade de vida do homem” (CANOTILHO, 2010, p. 36). Logo, para a constituição efetiva de um Estado de Direito Socioambiental os instrumentos jurídicos precisam sofrer adaptações para que abarque o meio ambiente em sua pluralidade com a aplicação dos princípios de precaução, prevenção e, por último, mas não menos importante, reparação integral.

Dessa maneira, a preservação ambiental compreende também a própria dignidade dos seres vivos, não sendo possível desassociar o bem-estar dos indivíduos com um meio ambiente ecologicamente preservado, por isso é preciso ser protegido. Como bem dito por Sarlet (2011, p. 60): “hoje também os direitos de solidariedade, como é o caso especialmente do direito a viver em um ambiente sadio, equilibrado e seguro, passaram a conformar o seu conteúdo, ampliando o seu âmbito de proteção”.

Outrossim, a Constituição da República Federativa de 1988 compatibiliza as normas

internas com os tratados de direitos humanos, abandonando o mito da autossuficiência, no qual os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) eram vistos como totalmente independentes e isolados da ordem jurídica global.

Nessa perspectiva, o sistema internacional age como um freio para o poder desenfreado e arbitrário, no qual não é mais aceitável usar de pretexto a supremacia da vontade estatal em detrimento da dignidade da pessoa humana.

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), os Direitos Humanos são basicamente “garantias jurídicas universais que protegem indivíduos e grupos contra ações ou omissões dos governos que atentem contra a dignidade humana”. Deste modo, quando são firmados nas cartas constitucionais dos países tornam-se direitos fundamentais.

Sendo assim, Karel Vasak no ano de 1979 cria uma classificação de gerações de direitos², meramente didática, no qual os direitos fundamentais são classificados em três categorias, denominadas tanto como “dimensões” quanto “gerações”. O meio ambiente adentra a terceira dimensão desses direitos.

Com isso, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 não disciplina de maneira clara sobre o meio ambiente, mas declara que “todo ser humano tem direito à vida”, deste modo, pode-se extrair que o meio ambiente é essencial para vida humana, no qual sem este não é possível pensar em vida, logo, essa ideia seria a base para em alguns anos ser reconhecido o meio ambiente como um direito.

Isto posto, com o passar do tempo, ganhou força o debate sobre a preservação do meio ambiente ser peça fundamental para o desenvolvimento social. Portanto, em 1972, ocorreu o marco histórico responsável para que o chamado de Direito Ambiental fosse considerado como um direito fundamental, no qual foi firmada a Declaração de Estocolmo³ e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) elaborados na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano.

A Declaração de Estocolmo (ONU, 1972) enuncia em seu 1º Princípio:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas.

Diante disso, ocorre um amadurecimento da consciência coletiva mundial, no qual

2 A teoria geracional de Vasak divide os direitos humanos em: primeira geração (liberdade), segunda geração (igualdade) e terceira geração (fraternidade).

3 Sendo considerada o início do debate e diálogo das questões ambientais, uma vez que reuniu inúmeros países para adotarem medidas para preservação do meio ambiente, tendo em vista a degradação ambiental acarretada pelo homem, no qual este é responsável pelos graves riscos e ameaças que a humanidade enfrenta.

a natureza é um bem comum e garante o desenvolvimento sustentável, isto é, “a habilidade das sociedades para satisfazer às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das futuras gerações de atenderem a suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991, p. 09). Por conseguinte, este conceito é criado no Relatório Brundtland da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (chamado também de relatório “Nosso Futuro Comum”).

Vale ressaltar que a conceituação de desenvolvimento sustentável envolve críticas, pois é pensado no meio de um sistema capitalista dentro dos limites das Nações Unidas com uma visão ocidental dominante e de abordagem antropocêntrica. Neste condão, no Brasil esta crítica é destacada, principalmente quando observado o não abarcamento efetivo dos povos originários dentro desse conceito, como Ayala e Rodrigues (2013, p. 318) criticam:

[...] no que se refere ao ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, mesmo considerando um princípio de sustentabilidade [...] entende-se que os níveis de proteção ao meio ambiente que daí resultam são insuficientes, por serem incapazes de contemplar a proteção da vida em geral, e de minorias culturalmente diversas, como os povos indígenas.

Ante o exposto, é evidente que o Direito Ambiental não nega o modelo político e econômico atual, mas assegura que o meio ambiente seja protegido mesmo diante de um sistema exploratório, demonstrando que um não exclui o outro, pois no final para existir desenvolvimento precisam que todas as formas de vida sejam respeitadas. Igualmente, a própria Declaração de Estocolmo (ONU, 1972) em seu preâmbulo diz:

O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma.

Mediante o exposto, tanto a legislação ambiental doméstica quanto a internacional preceituam a proteção do meio ambiente como base essencial para o bem-estar, saúde humana, solidariedade, respeito a todas as formas de vida, desenvolvimento social e econômico, e principalmente, para a sobrevivência de um eventual futuro.

3 RETROCESSOS SOCIOAMBIENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS VIOLADORAS DE DIREITOS

Como dito anteriormente, a integralidade do meio ambiente é de extrema

importância, sendo este responsável pela vitalidade global. Contudo, em um Estado repleto de políticas públicas neoliberais e flexibilizadoras de direitos fundamentais com o exclusivo intuito de privilegiar uma parcela, é indubitável que essas medidas colidem com todos os ditames das cartas constitucionais e de direitos humanos, no qual este o panorama atual do Brasil.

É evidente que a própria Constituição Federal estabelece diretrizes principiológicas essenciais e balizadoras de um Estado Democrático de Direito, inclusive esse próprio diploma legal confere força normativa aos princípios.

Sendo assim, é relevante destacar o princípio do não retrocesso social, também conhecido como efeito *cliquet*, o qual prevê a impossibilidade de redução dos direitos conquistados e previstos nas normas do ordenamento jurídico, garantindo a aplicação progressiva dos direitos sociais.

Nesse sentido, Luís Roberto Barroso (2001, p. 158-159) expõe:

Nessa ordem de idéias, uma lei posterior não pode extinguir um direito ou uma garantia, especialmente os de cunho social, sob pena de promover um retrocesso abolindo um direito fundado na Constituição. O que se veda é o ataque à efetividade da norma, que foi alcançada a partir de sua regulamentação. Assim, por exemplo, se o legislador infraconstitucional deu concretude a uma norma programática ou tornou viável o exercício de um direito que dependia de sua intermediação, não poderá simplesmente revogar o ato legislativo, fazendo a situação voltar ao estado de omissão legislativa anterior.

Inclusive, Canotilho (2003, p.273) acrescenta ao debate a necessidade da proteção efetiva:

Há, porém, um outro lado de proteção que, em vez de salientar o excesso, revela a proibição por defeito (*untermassverbot*). Existe um defeito de proteção quando as entidades sobre quem recai um dever de proteção (*schutzpflicht*), adotam medidas insuficientes para garantir uma proteção constitucionalmente adequada dos direitos fundamentais. Podemos formular esta idéia usando uma formulação positiva: o estado deve adoptar medidas suficientes, de natureza normativa, ou de natureza material, conducente a uma proteção adequada e eficaz dos direitos fundamentais. A verificação de uma insuficiência de juridicidade estatal deverá atender à natureza das posições jurídicas ameaçadas e à intensidade do perigo de lesão dos direitos fundamentais.

Esse princípio é violado quando são implementadas políticas de ameaça em plano existencial a vida dos que ocupam e necessitam do meio ambiente ou até mesmo medidas de ofensa aos direitos mais básicos de uma parcela populacional. Logo, é constatado mais do que uma mera ruptura democrática, mas esta passa a trilhar em direção a um processo de desdemocratização.

Com isso, uma gestão de Estado violadora de direitos é o primeiro passo, no qual, sob o efeito dominó, a democracia plural entra em colapso e, conseqüentemente, a comunidade

ambiental passa por um processo de extinção junto com a população.

Em síntese, esse fato é exposto de forma escancarada com o tempo e quando eclodem são desastrosas, não apenas no plano socioambiental, mas também na própria estrutura política e regimental negligente.

Destarte, o resultado de uma cúpula diretiva guiada por interesses pessoais com aversão aos direitos humanos é o momento atual que o Brasil passa, com a redução de unidades de conservação e dos poderes dos órgãos fiscalizatórios, a paralisação da agenda de urgência climática, a aprovação de projetos de lei que buscam anular terras dos povos originários⁴, os rompimentos de barragens por negligência estatal, o sangue de inúmeras lideranças indígenas e defensores dos direitos humanos⁵, biosistemas em colapsos, esgotamento de recursos naturais e degradação ambiental acarretada pelo desmatamento ilegal⁶ de florestas e perda da biodiversidade.

Ante o exposto, esses são alguns dos inúmeros desafios que a humanidade enfrenta, mais especificamente o Brasil. As piores violações de direitos humanos e ambientais são reflexos de medidas antidemocráticas dos líderes políticos e de exploração ilegal de recursos advindos da natureza. Dessa forma, “as políticas agressivas do presidente [Jair] Bolsonaro para estimular a mineração em escala industrial e o agronegócio na Amazônia vêm gerando graves consequências para a população indígena, assim como para o clima global” (RELATÓRIO GLOBAL WITNESS, 2020).

Não é de se estranhar que os relatórios de direitos humanos classificam o período como retrógrado, que agem na contramão do desenvolvimento sustentável, repletos de retrocessos e meios inefcazes de implementação de medidas para impedir o colapso do país. Por exemplo, segundo o Relatório Luz da Agenda 2030 (2017, p.2):

Os dados analisados refletem um processo de negligência do bem público em nome da manutenção do status quo e de desmonte das políticas voltadas à promoção da dignidade, redução das desigualdades, efetivação de direitos humanos e sustentabilidade socioambiental, frutos de décadas de construção e conquistas da sociedade.

O atual Poder Executivo do Brasil personificado no presidente Jair Bolsonaro, ao ser entrevistado por jornalistas referente ao aumento dos incêndios no ano de 2019 no país, demonstra claramente a sua posição de mascarar a realidade, declarando:

O crime existe, e isso aí nós temos que fazer o possível para que esse crime não aumente, mas nós tiramos dinheiros de ONGs. Dos repasses de fora, 40% ia para ONGs. Não tem mais.

⁴ O Projeto de Lei (PL 490/2007) permite que o Estado retire terras dos povos originários oficializadas há mais de décadas.

⁵ Segundo o Relatório da ONG *Global Witness*, em 2019, o Brasil foi considerado o terceiro país mais letal do mundo para ativistas ambientais. Ademais, 90% dos assassinatos ocorreram na Amazônia, principal foco de lutas contra invasores que buscam ocupar territórios dos povos originários.

⁶ Durante 6 anos, o agronegócio destruiu ilegalmente cerca de 32 milhões de hectares de florestas tropicais, segundo o estudo da *Forest Trends*.

Acabamos também com o repasse de dinheiro público. De forma que esse pessoal está sentindo a falta do dinheiro [...]. Então, pode estar havendo, sim, pode, não estou afirmando, ação criminosa desses 'ongueiros' para chamar a atenção contra a minha pessoa, contra o governo do Brasil. Essa é a guerra que nós enfrentamos [...]. O fogo foi tocado, pareceu, em lugares estratégicos. (Tem) imagens da Amazônia toda. Como é que pode? Nem vocês teriam condições de todos os locais estar tocando fogo para filmar e mandar para fora. Pelo que tudo indica, foi para lá o pessoal para filmar e tocaram fogo. Esse que é o meu sentimento [...]. Cara, vocês têm que entender uma coisa que isso não está escrito, não está escrito. Não têm um plano para isso aí. Isso é conversa, pessoal faz, toma decisão e ponto final. Você pode ver, pega o que se manda verbas bilionárias, 40% para ONG, essa ONG vai para mão dessas pessoas para ficar rodando a Amazônia e ficar fazendo campanha contra nós o tempo todo. Perderam a boquinha também [...]. (O governo) não está insensível para as queimadas e avalia medidas a serem adotadas com os ministérios da Defesa e do Meio Ambiente. ONGs representam interesses de fora do Brasil [...]. Não estou afirmando (que ONGs são as responsáveis pelas queimadas). Temos que combater o crime, depois vamos ver quem é o possível responsável pelo crime. Mas, no meu entender, há interesse dessas ONGs, que representam interesses de fora do Brasil [...]. A questão da queimada na Amazônia, que no meu entender pode ter sido potencializada por ONGs, porque eles perderam grana, qual é a intenção? Trazer problemas para o Brasil (PORTAL G1, 2019).

Essa é a preocupação de um poder político que se beneficia do enfraquecimento dos órgãos fiscalizatórios e, inclusive, descredibilizando as ONGs, quando o verdadeiro responsável pela degradação ambiental é ocultado, o que demonstra uma concordância do próprio Estado ao desmatamento ilegal. Logo, a falta de transparência e a busca de um falso inimigo para mascarar a realidade é uma das características antidemocráticas que alavancam o processo de desdemocratização.

O contexto demonstra o que Florestan Fernandes (1963) já preceituava sobre a sociedade brasileira caracterizada pela aversão sociopata às mudanças sociais, em um momento não tão distante do atual. Dito isso, a ideologia dos líderes políticos de preservar privilégios obsoletos, colocam a ecologia e a sustentabilidade como atitudes radicais, extremas, fundamentalistas e irracionais e, principalmente, opostas ao progresso. Sendo assim, estes preferem negar o colapso social e ambiental, pois isso resultaria na diminuição dos seus poderes e privilégios.

O sociólogo Ulrich Beck (2010) elabora uma tese, intitulada como sociedade do risco, no qual demonstra a maneira que a estrutura social atual se organiza diante do risco. Logo, os mecanismos jurídicos não conseguem garantir uma justiça ambiental na perspectiva da prevenção, responsabilidade e progresso econômico.

Na verdade, o Direito Ambiental na atualidade não passa de um refém do setor comercial, pois sua efetiva proteção chega até onde não é atingido os interesses econômicos do Estado de exploração máxima.

Pois bem, quando não há consciência dessa realidade somado a uma liderança diretiva que acredita nos ideais ultrapassados, tendo a natureza um papel exclusivamente de servir ao ser humano ou que as minorias têm o dever de se curvarem perante a maioria. É

demonstrado uma crise ética no recente cenário político brasileiro, no qual torna-se um problema os princípios políticos estarem sujeitos ao do sistema econômico.

Dessa forma, como é possível falar em democracia com um sistema que atua como um amplificador para as desigualdades e preserva os privilégios de certos indivíduos em detrimento do ambiente, da sociedade, dos grupos mais vulneráveis, dos direitos humanos e das gerações futuras?

Esse é o grande questionamento para o embate contra o conservadorismo e suas políticas antidemocráticas, pois sendo o povo o destinatário das prestações estatais (negativas e positivas), isto é, o Estado tem o dever de assegurar ou de abster-se para que ocorra a concretização dos direitos da população. Também é necessário, que não haja uma tirania da maioria, por esse motivo Luís Roberto Barroso (2016, p. 525) destaca que a democracia “[...] para além da dimensão procedimental de ser o governo da maioria, possui igualmente uma dimensão substantiva, que inclui igualdade, liberdade e justiça”.

Nesse sentido, no século XXI os direitos humanos podem ser definidos como “pluralismo”. Portanto, é necessário garantir a inclusão da diversidade, pois isto reforça a democracia de inúmeras vezes que agregam uma herança cultural e resguarda interesses constitucionais assegurados em um real Estado de Direito, no qual este é legitimado pelo processo democrático.

A compreensão de que embora, em regra, a democracia é o respeito da vontade popular, esta não pode possibilitar que a maioria abuse de seus poderes para oprimir a minoria, por isso para reafirmar os direitos humanos e possuir um sistema democrático é preciso harmonizar: a vontade da maioria e o respeito e proteção das minorias. Sendo que, as minorias são grupos (sejam raciais, étnicos, religiosos, de gênero, entre outros) com pouco poder de representação e por isso estão mais vulneráveis a violações de seus direitos e de sua dignidade, principalmente, pelo Estado.

Ademais, é necessária à luta e resistência para alcançar um Estado Socioambiental, no qual o progresso esteja atrelado ao respeito e a preservação ambiental, “afinal, o Estado Socioambiental tem um papel ativo para promover os direitos fundamentais, especialmente no que tange à tutela ambiental” (AYALA; RODRIGUES, 2013, p. 320).

4 A AGENDA 2030 E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

Devido ao exposto anteriormente, em contradição do que o Poder Executivo brasileiro acredita, o progresso caminha ao lado da preservação da natureza, pois sem a garantia de uma geração futura com a integridade ambiental, não há que se pensar no desenvolvimento. Logo, o mito do progresso a qualquer custo se exauriu.

Nessa perspectiva, no plano internacional é formulada na sede da ONU em 2015 a Agenda 2030, que demonstra um plano de ação com o intuito de buscar fortalecer o planeta, as pessoas, a prosperidade e a paz. Sendo assim, o programa apresenta os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, conhecidos como ODS, e 169 metas.

Desse modo, os ODS reúnem e compilam respostas urgentes para os desafios da humanidade, no qual são “integrados e indivisíveis, e mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental” (AGENDA 2030, 2015).

Essa lista de tarefas ambiciosas possui fundamento em uma parceria que ultrapassa as limitações territoriais, pois são pautadas na solidariedade global e traz as causas dos problemas, e não somente os sintomas.

Em suma, há uma interconexão entre os objetivos e suas metas, por isso não se pode falar em progresso econômico sem falar em ambiente preservado e protegido.

Vale ressaltar, que os ODS não são vinculantes, entretanto, possuem um arcabouço poderoso para orientar planejamentos de médio e longo prazo, através de políticas públicas (sociais, ambientais e econômicas), logo, trazendo um alinhamento tanto na esfera nacional quanto subnacional.

Além do mais, os ODS possuem prazo para serem cumpridos até 2030, resguardando um futuro e uma vida digna para todos. Com isso, o Estado deve buscar alternativas, tomar decisões e implementar políticas públicas guiadas por esses objetivos de forma colaborativa para concretização da Agenda 2030.

No Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) é responsável por coordenar uma espécie de processo de adaptação desse plano internacional à realidade do país, no qual faz um diálogo com as necessidades vigentes.

É evidente que esse plano não é uma ruptura com o sistema contemporâneo, mas o oposto, é basicamente um meio de manter o modelo econômico capitalista atual vivo, no qual tem pilares no consumo desenfreado e inconsciente, bem como na exploração de todas as formas de vida. Entretanto, diante das destruições ambientais e as repercussões causadas tanto na natureza quanto na gritante desigualdade social, foi necessário buscar um meio de frear para garantir a sobrevivência e existência do planeta Terra e todos que ocupam esse meio.

Isto posto, diante da vulnerabilidade que o Brasil atravessa, um período cheio de incertezas e violações de direitos e garantias fundamentais, os ODS tornam-se medidas poderosas para impedir o retrocesso.

O plano internacional tem um grande papel em demonstrar que é possível buscar uma integração do crescimento econômico, justiça social e sustentabilidade ambiental, apesar da cúpula diretiva do país repudiar a ideia. Por conseguinte, traz esperança para

uma nação que acredita no processo democrático plural, e dessa forma, inicia-se conjunturas para articulação, mobilização, diálogo e, inclusive, eventual resistência da sociedade civil diante aos entes federativos. Afinal, em um país que possui como fundamentos a participação do povo sempre subsistirá o direito à resistência e à luta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como exposto anteriormente, o Brasil possui leis voltadas para a proteção e conservação da natureza. Contudo, é relevante tanto os poderes públicos e a sociedade resguardá-las.

Diante do cenário socioambiental e político do Brasil é evidente que só há uma democracia plural, com o pleno exercício da cidadania e a afirmação dos direitos humanos, se esta for pautada nas cartas de direitos humanos e na Lei Maior, bem como essa democracia tem duas facetas que devem se harmonizar: a vontade da maioria e o respeito e proteção das minorias.

Sendo assim, essa conciliação tem finalidade de impedir uma tirania da maioria, da mesma forma, coíbe que os grupos vulneráveis e com pouca representatividade se tornem alvos do Estado, em que inúmeras vezes conferem uma ameaça à sua existência. Logo, a situação é um grande alerta, demonstrando a necessidade não só de uma resposta, mas uma ação coletiva efetiva.

Se a cúpula diretiva e suas políticas públicas de genocídio não forem contidas, será inevitável o colapso de todo os meios de vida acarretando danos ambientais e sociais tão profundos e irreparáveis, tal como a violação de direitos das minorias, afetando e colocando em risco a existência de cada um.

Em vista disso, para que a sociedade brasileira passe por esse momento de retrocesso e violações de direitos, as múltiplas reflexões levam a uma única saída: a necessidade da concretização da democracia plural, a organização, mobilização e resistência da sociedade civil.

Destaca-se, que uma sociedade civil que preza pelos direitos humanos, a carta constitucional, a democracia plural e por todas as formas de vida, deve buscar desenvolver propostas, de forma, que pressionem e exijam do Estado em sua integralidade o reconhecimento da pluralidade e a heterogeneidade do povo, promovendo os direitos das minorias democráticas.

Ademais, deve ser assegurado não apenas o Estado Democrático de Direito, mas também o ordenamento jurídico deve atender aos ditames ecológicos com base no desenvolvimento sustentável em seu conceito mais amplo, seja na proteção ambiental dos ecossistemas ou na população, a qual sua existência está condicionada a sobrevivência desse

meio.

Afinal, a prevenção efetiva, a preocupação na precaução e a garantia da reparação integral são os alicerces do Estado de Direito Socioambiental, valendo-se de instrumentos jurídicos para que a justiça ambiental seja resguardada em prol de um futuro.

Nota-se, portanto, que não se pode falar em democracia plural sem falar de direitos humanos. Do mesmo modo que, a ditadura não é a única grande inimiga e ameaça desse regime político, mas, principalmente, os governos pseudodemocráticos que trilham caminhos de opressão e violação mascarando uma realidade em pretexto de um falso progresso.

Por fim, como muito bem desenvolvido na Cúpula do Clima na sede da ONU pela ativista Greta Thunberg (2019): “Estamos no início de uma extinção em massa e tudo o que vocês falam gira em torno de dinheiro e um conto de fadas de crescimento econômico eterno. Como ousam?”

REFERÊNCIAS

AYALA, Patryck de Araújo; RODRIGUES, Eveline de Magalhães Werner. Diálogo intercultural e proteção do meio ambiente: por um princípio de sustentabilidade integrado pela ideia de bem viver. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL, 18., 2013, São Paulo. **Anais (online) v. 2**. São Paulo: Planeta Verde, 2013. p. 316-326. Disponível em: http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131201045021_6976.pdf. Acesso em: 13 jun. 2021.

BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: Limites de Possibilidades da Constituição Brasileira**. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 158-159.

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

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Educação para a democracia. *Lua Nova*, São Paulo, v. 38, p.223-237, 1996. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n38/a11n38.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2021.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. O Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988. **Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, v. 19, n. 1, jan./jun. 2008. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/informativo/article/viewFile/449/407>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BETIM, Felipe. Brasil é o terceiro país mais letal do mundo para ativistas ambientais, só atrás de Filipinas e Colômbia. **El país**. 28 de jul. 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-07-28/brasil-e-o-terceiro-pais-mais-letal-do-mundo-para-ativistas-ambientais-so-atras-de-filipinas-e-colombia.html>. Acesso em: 21 de jun. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputado. **Projeto de Lei 490 de 20 de março de 2007**. Altera a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoes-Web/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0ptwtz12k0n86ctcpemxefft629796901](https://www.camara.leg.br/proposicoes-web/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0ptwtz12k0n86ctcpemxefft629796901).

node0?codteor=444088&filename=PL+490/2007. Acesso em: 12 de jun. 2021.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 jun. 2021.

_____. **Código Florestal Brasileiro de 1934** (Revogado): Lei nº 4.771/65. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4771.htm#art50. Acesso em: 01 jun. 2021.

_____. **Código Florestal Brasileiro de 1965** (Revogado): Lei nº 4.771/65. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm. Acesso em: 01 jun. 2021.

_____. **Código Florestal Brasileiro de 2012**: Lei nº 12.651/12. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm#art83. Acesso em: 01 jun. 2021.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é, o que não é**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24 Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

_____. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 20 Edição. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri. (Orgs.) **Estado de Direito Ambiental**: tendências. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª Edição. Coimbra: Almedina, 2003, p.273.

CMMAD, Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CASTRO, Manuel Cabral de. Desenvolvimento sustentável: a genealogia de um novo paradigma. **Economia e Empresa**, São Paulo, vol.3, n.3, p.22-32, jul./set. 1996.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERNANDES, Florestan. A revolução burguesa no Brasil. 3º Edição. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1987.

_____. **A sociologia no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1977.

_____. **A sociologia numa era de revolução social**. São Paulo: Ed. Nacional, 1963.

_____. Existe uma “crise da democracia” no Brasil? **Revista Anhembi**, São Paulo, v.16, n.48, p.450-471, nov. 1954.

GTSC A2030, Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Agenda 2030. **Relatório Luz da Agenda 2030**. 15 de jun. 2017. Disponível em: https://actionaid.org.br/wp-content/files_mf/1499785232Relatorio_sintese_v2_23jun.pdf. Acesso em: 21 de jun. 2021.

HUNT, Lynn. **A invenção dos Direitos Humanos, uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

LIS, Laís. Bolsonaro diz que divulgação de dados sobre desmatamento prejudica o Brasil. **Portal G1**, Brasília, 21 de jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/21/bolsonaro-diz-que-divulgacao-de-dados-sobre-desmatamento-prejudica-o-brasil.ghtml>. Acesso em: 21 de jun. 2021.

MENEGASSI, Duda. Relatório expõe agronegócio como grande motor do desmatamento ilegal de floresta. **((o))eco**. 20 maio 2021. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/relatorio-expoe-agronegocio-como-grande-motor-do-desmatamento-ilegal-de-florestas/>. Acesso em: 21 jun. 2021.

NALINI, José Renato. Justiça: Aliada Eficaz da Natureza. *In*: TRIGUEIRO, André. (coord.) **Meio Ambiente no Século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Rio de Janeiro: UNIC, 2009.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração Sobre Meio Ambiente Humano (Declaração De Estocolmo)**, 1972. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>. Acesso em 21 jun. 2021.

PLATAFORMA AGENDA 2030. **Conheça a agenda 2030**. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/sobre/>. Acesso em: 21 de jun. 2021.

PORTANOVA, Rogério. Direitos humanos e meio ambiente: uma revolução de paradigma para o século XXI. **Revista de Antropologia**, v. 7, n 1,2, p. 56-72, 1 jan. 2005.

RIBEIRO, Wagner Costa. **Geografia política e gestão internacional dos recursos naturais**. Estudos Avançados 24 (68), 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10ª edição rev, atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2011. p. 60.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19 edição, rev, e atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução de Neil Ribeiro da Silva. 2. ed. Belo Horizonte: Itatiaia/São Paulo: Universidade de São Paulo, 1987.

Publicação elaborada pela editora do
Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS)
Curitiba - Paraná - Brasil
www.direitosocioambiental.org

Capa, editoração, diagramação e projeto gráfico
Manuel Caleiro

Foto de capa
www.shutterstock.com
id: 716216020

Os textos conferem com os originais, sob responsabilidade dos/as autores/as
Observado o padrão ortográfico, sistema de citações e referências originais

Formato 17x24cm
Garamond Premier Pro