

ANDRÉIA PONCIANO DE MORAES

**O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E SUA COMPLEXIDADE JURÍDICO-
ADMINISTRATIVA**

João Pessoa - PB,
2012

ANDRÉIA PONCIANO DE MORAES

**O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E SUA COMPLEXIDADE JURÍDICO-
ADMINISTRATIVA**

Dissertação apresentada ao Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA, Universidade Federal da Paraíba, em cumprimento às exigências para obtenção de grau de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Orientadora: Prof. Dr^a Belinda Pereira da Cunha

João Pessoa - PB,
2012

M827e Moraes, Andréia Ponciano de.

O estudo de impacto ambiental e sua complexidade jurídico-administrativa/ Andréia Ponciano de Moraes. - - João Pessoa: [s.n.], 2012.

98f. : il.

Orientadora: Belinda Pereira da Cunha.

Dissertação (Mestrado)-UFPB/CCEN.

1. Meio ambiente. 2. Impacto ambiental - Estudos. 3. Gestão pública - Meio ambiente. 4. Usina Hidrelétrica - Belo Monte. 5. Legislação ambiental.

UFPB/BC

CDU: (043)

ANDRÉIA PONCIANO DE MORAES

O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E SUA COMPLEXIDADE JURÍDICO-ADMINISTRATIVA

Dissertação apresentada ao Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA, Universidade Federal da Paraíba, em cumprimento às exigências para obtenção de grau de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Belinda Pereira da Cunha (Orientadora – UFPB)

NOTA: _____

Prof. Dr. Roberto Sassi (Examinador – UFPB)

NOTA: _____

Prof. Dr. Gustavo Ferreira da Costa Lima (Examinador – UFPB)

NOTA: _____

Profa. Dr. Celeide Maria Belmont Sabino Meira (Examinadora – UEPB)

NOTA: _____

MÉDIA: _____

AGRADECIMENTOS

Sonhar é fácil, realizar também, mas geralmente a caminhada entre o sonho e sua realização não é simples, pois requer atitude. É preciso acordar, levantar, andar e fazer acontecer. Eis-me aqui em um momento de realização, cumprindo uma meta que outrora fora sonhada. A caminhada não foi difícil, algumas vezes foi cansativa, mas sempre foi muito prazerosa, pois envolvia paixão.

Ao passo que cumpro mais esta etapa, venho agradecer:

Primeiro, à imensa fonte de força que existe dentro de mim, aquela que me impulsionou e me guiou nesta trajetória, há quem a chame de Deus, talvez o seja.

Ao meu filho Pedro, pelo amor e dedicação que sempre teve comigo.

Aos meus pais, irmãos, tios e primos, pelo apoio, carinho, atenção e pela confiança em mim depositada.

A todos os meus amigos, em especial a Bruna, Fabiano, Kelly, Nathalie, Raffael e Theoffilo, sem os quais este caminho não teria sido tão prazeroso.

Ao meu namorado Marcel Joffily, por trazer doçura para os meus dias.

Aos professores do PRODEMA, pelo partilhar do conhecimento.

À minha orientadora, professora Belinda Cunha, pessoa especial que além de exercer brilhante e pacientemente o seu trabalho de orientação, tem o poder de estimular e transmitir segurança nos momentos mais difíceis, um dos motivos pelo qual a guardarei como uma amiga eternamente.

À CAPES, pelo apoio financeiro sem o qual não teria sido possível a minha dedicação exclusiva a este trabalho.

Enfim, a todos que de alguma forma me ajudaram ou tiveram que conviver com a minha ausência, meu eterno AGRADECIMENTO.

Estamos diante de um momento crítico na história da Terra, numa época em que a humanidade deve escolher o seu futuro. À medida que o mundo torna-se cada vez mais interdependente e frágil, o futuro enfrenta, ao mesmo tempo, grandes perigos e grandes promessas. Para seguir adiante, devemos reconhecer que no meio da uma magnífica diversidade de culturas e formas de vida, somos uma família humana e uma comunidade terrestre com um destino comum. Devemos somar forças para gerar uma sociedade sustentável global baseada no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, na justiça econômica e numa cultura da paz. Para chegar a este propósito, é imperativo que, nós, os povos da Terra, declaremos nossa responsabilidade uns para com os outros, com a grande comunidade da vida, e com as futuras gerações.

(Leonardo Boff, em “A Carta da Terra” - preâmbulo)

RESUMO

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, é imprescindível para a gestão pública ambiental. Contudo, são inúmeras as dificuldades para tal ferramenta cumprir na prática o seu papel na promoção do desenvolvimento sustentável, haja vista a complexidade em termos jurídicos e administrativos que a envolve. Dessa maneira, considerando que o modelo econômico vigente possui bases altamente antropocêntricas, mesmo sob a égide do discurso da sustentabilidade, a questão ambiental tem ficado em segundo plano, fato que resulta de um emaranhado de problemas que se originam nas questões paradigmáticas, passando pelas estruturas jurídica, política e social. Em meio a esse contexto, o presente estudo buscará investigar o EIA como instrumento jurídico de gestão e política pública ambiental, a fim de verificar de que maneira as discussões surgidas em torno da questão estão auxiliando ou dificultando sua efetividade no plano prático. Nessa perspectiva, temos como objetivos específicos analisar o EIA como agente intercessor do desenvolvimento econômico, defesa do meio ambiente e justiça social; definir a estruturação normativa do EIA na legislação brasileira; identificar de que maneira são ponderados os valores ambientais, econômicos e sociais na apreciação das decisões políticas; perscrutar os entraves existentes à efetivação plena do EIA; indicar soluções para uma maior segurança jurídica diante dos impasses existente. O *corpus* de análise, de natureza qualitativa, é composto por legislação, decisões judiciais, além de documentos como o Estudo de Impacto Ambiental referente à Usina Hidrelétrica de Belo Monte. A análise dos documentos foi desenvolvida dando foco aos casos em que a problemática jurídico-administrativa resultou em polêmica, tendo sido possível constatar que esta ocorre principalmente pelo fato de o EIA ser visto apenas como etapa aprovadora ou não de um projeto, fato que comprova falta de ética e consciência ambiental por parte da administração pública.

Palavras-chave: Estudo de Impacto Ambiental. Legislação. Gestão Pública. Hidrelétrica de Belo Monte.

RESUMEN

La Evaluación de Impacto Ambiental como, una herramienta de la Política Nacional Ambiental, es esencial para la gestión pública del medio ambiente. Sin embargo, en la práctica, existen numerosas dificultades en esta herramienta cumplir con su papel en la promoción del desarrollo sostenible, teniendo en cuenta la complejidad legales y de la administración. Por lo tanto, teniendo en cuenta que el modelo económico actual tiene bases muy antropocéntricas, incluso bajo la égida del discurso de la sostenibilidad, el medio ambiente han sido en el fondo, lo que se traduce en una maraña de problemas que se originan en los temas paradigmáticos, de las organizaciones legales, políticas y social. En este contexto, el presente estudio investiga el EIA como instrumento jurídico para la gestión ambiental y las políticas públicas con el fin de ver cómo las discusiones que surgieron en torno al tema están ayudando o dificultando su eficacia en la práctica. Desde esta perspectiva, los objetivos específicos son analizar el EIA como intercesor del desarrollo económico, protección del medio ambiente y la justicia social, definir la estructura de los reglamentos de EIA según la ley brasileña, identificar cómo se ponderan los valores de evaluación ambiental, económico y social en de las decisiones políticas, examinar las barreras existentes para la plena realización de la EIA, señalan el camino para una mayor seguridad jurídica frente a un punto muerto. El corpus de análisis, de carácter cualitativo, se compone de leyes, decisiones judiciales, y documentos como el Estudio de Impacto Ambiental en relación con la planta hidroeléctrica de Belo Monte. El análisis de los documentos fue desarrollado dando un enfoque a los casos en que los problemas legales y administrativos como resultado de la controversia antes, era posible ver que esto es principalmente porque el EIA sólo se ve como la etapa de Aprobación de un proyecto, un hecho que demuestra la falta de ética y de conciencia ambiental de la administración pública.

Palabras clave: Evaluación de Impacto Ambiental. Legislación. Gestión Pública. Hidroeléctrica de Belo Monte.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Participação popular no licenciamento ambiental.	50
Imagem 1 – Vista aérea da volta grande do rio Xingu.	66
Mapa 1: Infra-estrutura do complexo de Belo Monte.	67
Mapa 2: Hidrelétrica de Belo Monte.	68
Quadro 1: Processo de licenciamento ambiental para a instalação da usina de Belo Monte no IBAMA.	72
Mapa 3: Impactos de Belo Monte	79
Tabela 1: Tabela do andamento processual das ações civis públicas relativas a Belo Monte.	86

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES.....	14
1.1 Aspectos Gerais	14
1.1.1 Princípios do Direito	17
1.1.2 Princípios do Direito Ambiental	18
1.1.2.1 Princípio do direito humano fundamental	20
1.1.2.2 Princípio do desenvolvimento sustentável.....	21
1.1.2.3 Princípio da prevenção.....	22
1.1.2.4 Princípio da precaução.....	23
1.1.2.5 Princípio da Reparação	26
1.1.2.6 Princípio Democrático	26
1.1.2.7 Princípio do poluidor pagador.....	28
1.2 O dano no direito ambiental	29
1.2.1 O dano e suas espécies	30
1.2.1.1 Dano Patrimonial.....	30
1.2.1.2 Dano Moral.....	31
1.2.2. Dano Ambiental.....	31
2 O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E A GESTÃO PÚBLICA DO MEIO AMBIENTE	33
2.1 Contexto Histórico	33
2.2 As divergências doutrinárias referentes ao EIA	34
2. 2.1 Diferença entre AIA e EIA	35
2. 2.2 Previsão legal inadequada do EIA	35
2. 2.3 Discricionariedade administrativa frente ao EIA	37
2.2.4 Inconstitucionalidade da exigência do EIA por resolução do CONAMA	40
2.2.5 Realização de audiência pública para apresentação do RIMA	41
2.3 O Estudo de Impacto Ambiental e o seu papel na gestão pública do meio ambiente	41
2.3.1 Gestão Pública do Meio Ambiente	43
2.3.2 O Estudo de Impacto Ambiental como instrumento de gestão pública.	47
3 SOCIEDADE, LEGISLAÇÃO E ÉTICA NA GESTÃO PÚBLICA AMBIENTAL ...	52
3.1 Considerações Gerais	52
3.2 Aspectos éticos da relação entre o homem e a natureza	56
3.2.1 Ética Antropocêntrica	58

3.2.2 Ética Biocêntrica.....	59
3.2.3 Ética Ecocêntrica.....	60
3.2.4 Ética do antropocentrismo alargado ou responsabilidade humana.....	61
4 METODOLOGIA	64
4.1 A constituição do corpus	64
4.2 A análise qualitativa	65
5 O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL DA USINA DE BELO MONTE: UM ESTUDO DE CASO	66
5.1 Localização e características do empreendimento	66
5.2 Resumo do histórico jurídico-administrativo relativo ao EIA/RIMA para a implantação da usina de Belo Monte	69
5.3 Documentos do licenciamento ambiental de Belo Monte	71
5.4 Entendendo os Impactos da instalação de Belo Monte	75
5.4.1 A questão indígena.....	75
5.4.2 A complexidade da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte	77
5.5 Resultados da análise documental	80
5.5.1 Pontos críticos do EIA/RIMA	80
5.5.1.1 Aspectos Sociais, Culturais e Antropológicos	82
5.5.1.2 Aspectos Naturais	85
5.5.2 Questões jurídico-administrativas	85
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
REFERÊNCIAS.....	95

INTRODUÇÃO

O mundo vive atualmente uma crise ambiental sem precedentes. Tal crise ganhou evidência a partir da segunda metade do século XX, mormente após a Revolução Industrial, quando o desenvolvimento econômico, arraigado no paradigma dominante de antropocentrização do mundo, passou a causar um impacto significativo no meio ambiente a ponto de por em xeque a própria sobrevivência humana.

Diante de tal colapso ambiental, a sociedade internacional viu-se compelida a cuidar das questões ecológicas em nome da promoção do bem-estar social, dando ensejo ao surgimento de várias normas jurídicas relacionadas ao assunto. No Direito brasileiro, a preocupação com o desenvolvimento sustentável foi introduzida pela Lei 6.938/81 e foi efetivada com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesse diapasão, o ordenamento jurídico nacional estabelece que as atividades capazes de interferir nas condições ambientais devem sujeitar-se ao controle do Poder Público, que tem obrigação de atuar na defesa e preservação do meio ambiente.

Entre os mecanismos estatais para o controle dos danos ao meio ambiente, destacamos o Estudo Prévio de Impacto Ambiental e seu Relatório - EIA/RIMA - como um dos mais complexos e relevantes, já que deve preceder e orientar a decisão de licenciar ou não uma atividade capaz de causar um significativo impacto ambiental. Assim, o EIA/RIMA é um conjunto de procedimentos de natureza técnico-científica e administrativa destinado a fazer uma análise sistêmica dos possíveis impactos ambientais provenientes da implantação ou não de um projeto, com o intuito de embasar a decisão administrativa no que concerne ao licenciamento ambiental.

Como uma das mais importantes formas de avaliação de impacto ambiental, haja vista seu caráter constitucional, o EIA/RIMA é caracterizado por sua complexidade, que se dá em diversos aspectos, contudo aqui nos ocuparemos em focar, sobretudo, a complexidade concernente aos seus aspectos jurídico-administrativos.

A complexidade jurídico-administrativa é ocasionada tanto pela importância do EIA na proteção legal do meio ambiente, quanto pela relevância das suas conclusões nas decisões administrativas no que concerne à gestão ambiental.

A obrigatoriedade do Estudo de Impacto Ambiental é uma previsão constitucional, que estabelece ser dever da Administração Pública “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.” (Art. 225, § 1º, IV Constituição Federal).

A despeito da previsão constitucional, a legislação ordinária do nosso país não se desenvolveu a ponto de traçar com clareza os contornos preconizados pela Lei Maior. Destarte, a regulamentação do EIA/RIMA encontra-se fragmentada em diversas resoluções do CONAMA, o que acaba dando ensejo a várias celeumas concernentes à questão, dificultando que o instrumento ora discutido cumpra a sua finalidade precípua, que é prevenir a ocorrência de um dano significativo no meio ambiente.

Essa complexidade reflete-se no âmbito social, principalmente através da publicidade do EIA, que se efetiva com a realização da audiência pública, instrumento formal de participação popular que tem o condão de permitir que a comunidade que sofrerá os impactos de um empreendimento possa discutir e opinar sobre as questões concernentes aos estudos apresentados.

Partindo da necessidade de se provar a hipótese de que o EIA é atualmente visto apenas como um elemento aprovador ou não de um projeto, sendo esquecido o seu papel na gestão ambiental, utilizamos o processo de licenciamento da usina hidrelétrica de Belo Monte, alvo de muitas contestações tanto no âmbito jurídico quanto no administrativo, razão pela qual foi escolhido para objeto de estudo desta pesquisa, haja vista a possibilidade de explorar o máximo de questões divergentes, enriquecendo este trabalho.

Por meio do presente estudo, pretende-se tecer uma análise sócio-jurídica do instrumento EIA/RIMA, com o intuito de demonstrar a importância da realização de uma pesquisa voltada para as lacunas dessa figura jurídica e dos entraves para a sua plena eficácia no que diz respeito à gestão ambiental.

Assim, o objetivo principal da pesquisa é investigar o Estudo de Impacto Ambiental como instrumento de gestão, proteção e controle da qualidade do meio ambiente, enfocando sua complexidade em termos jurídico-administrativos, a fim de

verificar de que maneira as discussões surgidas em torno da questão estão auxiliando ou dificultando sua efetividade no plano prático.

Para tal, os objetivos específicos serão: analisar o EIA como agente intercessor do desenvolvimento econômico, defesa do meio ambiente e justiça social; definir a estruturação normativa do EIA na legislação brasileira; identificar de que maneira são ponderados os valores ambientais, econômicos e sociais na apreciação das decisões políticas; perscrutar o processo de licenciamento ambiental da usina de Belo Monte como estudo de caso e buscar, dentro dele, entender os entraves existentes à efetivação plena do EIA; indicar soluções para uma maior segurança jurídica diante dos impasses existente.

Assim, trata-se de um trabalho referente a um tema bastante importante tanto do ponto de vista jurídico quanto social. No entanto, não pretendemos esgotar a matéria relativa ao Estudo de Impacto Ambiental, muito menos à implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, pois devido à vastidão do tema e de sua complexidade, a despeito do aprofundamento qualitativo do trabalho em pauta, apenas o consideramos como um estudo propedêutico.

1 DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

1.1 Aspectos Gerais

O Direito Ambiental emerge nas ciências jurídicas com o nome de direito ecológico (Sérgio Ferraz, 1972) e (Diogo de Figueiredo Neto, 1975). Contudo, o termo “ecológico” restringia o campo de atuação deste ramo das ciências jurídicas, já que o conceito de meio ambiente é mais amplo do que o direito ecológico ou direito natural. Assim, usualmente utiliza-se o termo direito ambiental. (Fiorillo 2010, Machado 2010, Antunes 2008) ou direito do ambiente (Milaré 2007). O Direito Ambiental é um dos ramos mais recentes das Ciências Jurídicas que, com um enfoque interdisciplinar, busca regular as atividades antrópicas que causem, de forma efetiva ou potencial, danos ao meio ambiente.

Embora seja incipiente dentro das ciências jurídicas, é sabido que existem leis ambientais desde os tempos mais remotos. Segundo Ferry (1994), desde a época da Alemanha Nazista já se discutia o ecologismo, quando foram elaboradas importantes leis no que se refere à proteção ambiental. A observação de Ferry certamente explica o fato de a Alemanha ser atualmente um dos países que possuem um desenvolvido arcabouço legislativo no que concerne à proteção ambiental, além de ser um grande apoiador de projetos ambientais no mundo.

No Brasil, podemos buscar a fase embrionária do Direito Ambiental desde a época da colonização, haja vista que existem relatos de regramento do Direito Ambiental, mais precisamente na época das Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas. Nesse contexto, Farias (2007) afirma que nessa época foram editadas diversas normas de caráter ambiental, como a proibição da negociação das colméias sem os devidos cuidados com as abelhas, a proibição da caça de forma cruel de animais como coelhos, lebres e perdizes, a tipificação do corte de árvores frutíferas, que representava injúria à pessoa do rei, etc.

Não obstante, foi bem mais adiante, com o advento da Constituição Federal de 1934, que outras leis que visavam à proteção do meio ambiente foram surgindo, como é o caso do Código Florestal, Código das águas, entre outros.

Contudo, foi a Constituição Federal de 1988 que trouxe para a legislação ambiental um tratamento holístico, onde se insere, além do econômico e do

ambiental, o fator humano, social, ao tratar da proteção do meio ambiente. Assim, podemos dizer que foi a Constituição Federal de 1988, influenciada pela Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), que instaurou uma grande discussão no meio jurídico sobre o tema ambiental, dando ensejo ao Direito Ambiental como disciplina de estudo dentro das ciências jurídicas.

Se o Direito tem como função favorecer o estabelecimento da dignidade da pessoa humana e a paz social, o Direito Ambiental, como ramo desta ciência, tutela o meio ambiente em prol de elevar a qualidade de vida e promover o bem comum, enfocando a intercessão entre sociedade, ecologia e economia em nome da sustentabilidade. Édis Milaré conceitua o Direito Ambiental como

[...] o complexo de princípios e normas reguladores das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando a sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações. (MILARÉ, 2007, p.10)

É inquestionável a importância do Direito Ambiental na organização da sociedade atual, haja vista o fato de que a questão ambiental se configura como um dos maiores problemas enfrentados hoje pela humanidade.

Apesar de ser um ramo relativamente novo das ciências jurídicas, sua interdisciplinaridade e características o colocam em posição de destaque. Dessa forma, o Direito Ambiental contém em si aspectos do Direito Administrativo, Civil, Penal, Trabalhista, Tributário, etc.

Ademais, o Direito Ambiental perpassa de forma transversal por outras ciências, pois acaba lidando com as ciências ambientais em geral, sendo mister recorrer a elas para a formulação de seus conceitos, necessitando, para tal, de informações da Geografia, Engenharia Florestal, Biologia, Agronomia, Ecologia, Biotecnologia, etc. Caracterizando-se assim como uma ciência transdisciplinar.

Nesse diapasão, o Direito Ambiental traz para as ciências jurídicas uma necessária visão sistematizada do meio ambiente, com vistas a considerar a existência de um complexo interligado de relações que necessita ser compreendido e tutelado em prol da efetivação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que configura um direito humano de terceira geração.

Por ser relativamente um ramo novo, o Direito Ambiental é complexo, considerando suas próprias peculiaridades. Sua aplicação deve equilibrar os setores sociais, econômicos e ambientais, além de considerar, nesse contexto, os setores

políticos e institucionais, o que muitas vezes o torna de difícil compreensão e aplicação, trazendo à tona confusões em termos conceituais e operacionais.

Quanto ao objetivo do direito ambiental, Antunes (2008) afirma que a doutrina se divide entre os preservacionistas e sócioambientalistas. Os preservacionistas se pautam em uma visão extremamente biocêntrica, pregando a preservação da natureza de forma desvinculada dos benefícios que esta pode trazer para a humanidade. Por outro lado, os sócioambientalistas, também conhecidos como conservacionistas, entendem que não há que se proteger somente a natureza, a proteção deve estender-se a todos os integrantes dela, assim, contempla a sociedade em geral e o suprimento de suas necessidades de desenvolvimento, devendo este pautar-se na sustentabilidade.

Podemos afirmar que a legislação brasileira adota a teoria conservacionista, pois a Constituição Federal coloca o homem no centro do Direito Ambiental, tendo inclusive definido como princípio básico do nosso ordenamento jurídico o princípio da dignidade da pessoa humana, enfatizando um caráter sócioambientalista.

Para que uma atividade humana seja objeto de atuação do direito ambiental, faz-se mister que ultrapasse um limite mínimo adequado de interferência no meio natural. Destarte, mais uma vez fica evidenciado que o objetivo do direito ambiental, em regra, não é a preservação, ou seja, não é manter o ambiente intocado, mas conciliar o equilíbrio ambiental com o desenvolvimento econômico, desejando-se que haja a conservação.

Por isso Antunes (2008) afirma ser a definição de limites e padrões, instrumentos essenciais para que o Direito Ambiental, através da gestão pública, cumpra com o seu objetivo de regulação e controle das atividades humanas em relação ao meio ambiente.

Como a definição de meio ambiente pela política nacional do meio ambiente é ampla, e por isso pouco funcional, os doutrinadores procuram dividi-lo em natural, artificial, cultural e do trabalho, contudo tal divisão só tem validade em termos didáticos e práticos, haja vista o fato de o meio ambiente ser indivisível.

Para Antunes (2008), o direito ambiental se divide em três vertentes fundamentais: direito ao meio ambiente, direito do meio ambiente, e direito sobre o meio ambiente. O autor completa afirmando que tais vertentes configuram a existência de uma dimensão humana, ecológica e econômica, respectivamente.

1.1.1 Princípios do Direito

As normas jurídicas são instrumentos de aplicação do Direito e não se restringem à lei tal como conhecemos, existem várias outras fontes às quais aquele que busca a efetuação da tutela jurídica poderá recorrer quando não existir tratamento legislativo ou regulamentar.

Nesse passo, podemos concluir que todos os instrumentos que exercem influência valorativa dentro do sistema jurídico podem ser considerados como fonte do Direito.

A palavra fonte quer dizer origem, assim, as fontes do Direito são mananciais dos quais emanam a norma jurídica, tanto servindo de elemento para a sua criação, quanto norteando a tutela jurídica na falta delas. Destarte, são exemplos de fontes do Direito:

- a) leis: por ser uma norma escrita e carregada de maiores formalidades, a lei é tida como fonte primordial do Direito. É nela que os juristas devem primeiramente buscar soluções adequadas na aplicação do Direito frente aos casos concretos;
- b) jurisprudência: jurisprudências são decisões judiciais advindas tanto dos juízes - quando as chamaremos de sentença - quanto dos tribunais - quando recebem o nome de acórdão -. Na ausência ou lacuna de lei, o aplicador da norma poderá recorrer às decisões existentes sobre um caso semelhante;
- c) costumes: a Lei de Introdução ao Código Civil afirma que "Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito." Assim, podemos entender que as práticas sociais contumazes, ou seja, corriqueiras, usuais, podem ser elevadas a fonte de Direito sob a forma de costumes;
- d) doutrina: a doutrina se reflete na atuação da ciência dentro da ordem jurídica, isso porque é o resultado da pesquisa jurídica e consubstancia-se na opinião dos cientistas jurídicos - chamados de jurisconsultos - e que se materializam por meio de livros, tratados, artigos, monografias, dissertações, teses etc. Tais opiniões possibilitam resolver questões ainda não observadas por leis, costumes ou jurisprudências, acompanhando a

essência dinâmica do direito e da vida em sociedade e clareando os contornos de questões incipientes, servindo inclusive como base para a atualização das demais fontes. Nesse sentido, afirma Fiúza:

A jurisprudência e a doutrina são fontes do Direito, porque consideramos o sistema jurídico como um sistema aberto, dinâmico, que admite milhares de formas de interpretação, conforme exigirem as circunstâncias do caso concreto. Neste sentido, doutrina e jurisprudência realimentam o sistema com novas regras e princípios. O sistema assim estará em constante movimento, como, de resto, a sociedade que visa regular. (FIÚZA, 2006, p. 49).

e) princípios: O sistema jurídico normativo é sustentado pelos princípios, que se traduzem em postulados éticos que buscam suprir as lacunas da lei, além de atuar na formulação de normas, exercendo influência inclusive sobre as outras fontes do direito. Como bem salienta Farias:

É com base nos princípios jurídicos que são feitas as leis, a jurisprudência, a doutrina e os tratados e convenções internacionais, já que eles traduzem os valores mais essenciais da Ciência Jurídicas (...). Se na ausência de uma legislação específica há que se recorrer às demais fontes do Direito, é possível que no caso prático não haja nenhuma fonte do Direito a ser aplicada a não ser os princípios jurídicos(...). Com efeito, pode ser que não exista lei, costumes, jurisprudência, doutrina ou tratados e convenções internacionais, mas em qualquer situação os princípios jurídicos poderão ser aplicados. (FARIAS, 2006, p. 126)

Podemos dividir as normas em princípios e regras, assim, os princípios - que podem ser expressos ou tácitos - são sempre expressões de valores da vida social e servem de norte para a aplicação do Direito.

Sob tal prisma, destacamos que os princípios têm como função primordial a adequação dos valores que fundamentam o sistema jurídico ao caso concreto, assim, diante da existência de contradição entre princípios e regras, devem prevalecer os princípios. Havendo conflito entre dois princípios, prevalece o que melhor solucione o caso concreto de forma justa.

1.1.2 Princípios do Direito Ambiental

Dentro do Direito Ambiental, os princípios são de grande valia, primeiro porque é devido a eles que o Direito Ambiental adquire autonomia dentro dos demais ramos do Direito, haja vista que além de princípios próprios, o Direito Ambiental também

tem objetivos e instrumentos que possibilitam sua caracterização como um ramo autônomo do Direito.

Inegavelmente a introdução da Lei nº 6.938/81 teve uma importante relevância para a autonomia do Direito ambiental na nossa legislação, haja vista o fato de que tal Lei encerra os pré-requisitos necessários para tal.

No tocante ao Direito Ambiental, a questão dos princípios na doutrina (opinião dos juristas) é bastante controversa. Falta clareza e sobram divergências, seja em termos de terminologia ou de divisão, deste modo, vejamos um resumo de como trabalham alguns doutrinadores do direito ambiental com o tema:

Paulo Affonso Leme Machado, em seu livro *Direito Ambiental Brasileiro* (2010) trata dos princípios de forma ampla, incluindo-se entre um dos poucos que estabelecem uma divisão entre os princípios da prevenção e da precaução. O autor mencionado divide os princípios em:

- a) princípio do direito ao meio ambiente equilibrado;
- b) princípio do direito à sadia qualidade de vida;
- c) princípio do acesso equitativo aos recursos naturais;
- d) princípio do usuário - pagador e poluidor- pagador;
- e) princípio da precaução;
- f) princípio da prevenção;
- g) princípio da informação;
- h) princípio da participação;
- i) princípio da obrigatoriedade da intervenção do poder público.

Celso Antônio Pacheco Fiorillo, na sua obra *Curso de Direito Ambiental Brasileiro* (2010) cuida dos princípios constitucionais, ou seja, o autor recorre à Constituição Federal, para extrair os princípios que importam ao Direito Ambiental. Fiorillo divide os princípios da seguinte maneira:

- a) princípio do Desenvolvimento Sustentável;
- b) princípio do poluidor pagador;
- c) princípio da prevenção;
- d) princípio da participação;
- e) princípio da ubiqüidade.

Paulo de Bessa Antunes, em *Direito Ambiental* (2008), também diferencia prevenção de precaução, contudo não poupa críticas ao princípio da precaução, assumindo uma postura amplamente antropocêntrica ao estabelecer critérios para

sua utilização, como teremos a possibilidade de estudar a diante. Antunes divide os princípios do Direito Ambiental em:

- a) princípio da dignidade da pessoa humana;
- b) princípio do desenvolvimento;
- c) princípio democrático;
- d) princípio da precaução;
- e) princípio da prevenção;
- f) princípio do equilíbrio;
- g) princípio da capacidade de suporte.

A legislação brasileira, por meio do Decreto 5.098/2004, que dispõe sobre a criação do Plano Nacional de Prevenção, Preparação e Resposta Rápida a Emergências Ambientais com Produtos Químicos Perigosos, arrola os princípios mínimos que devem nortear o Direito Ambiental. Assim, trataremos aqui destes princípios considerados mais relevantes e reconhecidos na aplicação prática do Direito Ambiental, estabelecendo conceitos, considerando a doutrina e a jurisprudência, tentando relacionar ao objeto da pesquisa em pauta, qual seja o Estudo de Impacto Ambiental, enfatizando aqueles que mais se relacionarem com este tema.

1.1.2.1 Princípio do direito humano fundamental

Origina-se na declaração de Estocolmo, datada de 1972, tendo sido perfeitamente inserido no nosso ordenamento jurídico, mormente após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Do ponto de vista conceitual, consideramos o Princípio do Direito Humano Fundamental como o mais importante princípio do Direito Ambiental. Primeiro, porque dele decorrem todos os demais princípios; segundo, pelo fato de estabelecer um liame entre o Direito Ambiental e os Direitos Humanos, quando é consagrado como direito humano fundamental, mesmo a despeito de ter sido tratado fora do título II, em capítulo próprio:

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. (Constituição Federal de 1988)

Assim, temos que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito difuso – pertence a todos indistintamente, de forma que os sujeitos de direito são indeterminados e/ou indetermináveis-, essencial à sadia qualidade de vida e diretamente relacionado à dignidade da pessoa humana, o que o torna, portanto, um direito fundamental da pessoa humana.

1.1.2.2 Princípio do desenvolvimento sustentável

O artigo 225 da Constituição Federal estabeleceu o meio ambiente ecologicamente equilibrado como Direito Fundamental. Entrementes, em seu artigo 170, a mesma Constituição trata da ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, estabelecendo o livre direito de empreender.

Sabemos que o Brasil é orientado pelos princípios da economia de mercado. Contudo, ao Estado é dado o poder de intervir na economia quando tal intervenção for necessária ao estabelecimento do bem comum.

Deixando um pouco de lado as discussões dos aspectos paradigmáticos, que arrazoaremos com mais sagacidade mais adiante, sabemos que é extremamente importante que um país atinja um grau satisfatório de desenvolvimento, o que nos faz concluir que este deve ser estimulado, e não inibido.

Contudo, faz-se mister que esse desenvolvimento não se dê de forma incauta e olvidando as questões sociais e ambientais, o que faz emergir a necessidade de se balizar as atividades econômicas a respeito de tais fatores.

À guisa da Constituição Federal, a ordem econômica deve ser estabelecida em observância a princípios de cunho social econômico e ambiental, vejamos o que preconiza o artigo 170:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I – soberania nacional;
- II – propriedade privada;
- III – função social da propriedade;
- IV – livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI – defesa do meio ambiente;
- VII – redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII – busca do pleno emprego;
IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas, sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Constituição Federal de 1988).

Nesse íterim, o princípio do Desenvolvimento sustentável entra justamente com a finalidade de estabelecer, no processo desenvolvimentista, a sincronicidade entre fatores sociais, econômicos e ambientais, de modo a proporcionar a utilização dos recursos naturais, sob a égide da racionalidade e em prol da manutenção da qualidade do equilíbrio do meio ambiente.

Contextualizando aqui a questão do Estudo de Impacto Ambiental, podemos afirmar que este é um instrumento essencial para a promoção do desenvolvimento sustentável, já que serve para planejar a implantação de uma atividade econômica com vistas à efetivação do respeito ao equilíbrio dinâmico ambiental, já que serve para ser utilizado tanto pelos gestores públicos e tomadores de decisão, quanto pela gestão ambiental interna dos setores privados.

1.1.2.3 Princípio da prevenção

Evitar a ocorrência de um dano ambiental é o principal objetivo do Direito Ambiental, isso pelo fato de que, diante de um dano efetivado, a recuperação ao estado anterior poderá ser difícil ou até impossível, daí dizermos que, em termos práticos, este é o mais importante princípio do Direito Ambiental.

É sob a égide do princípio da precaução que a Constituição Federal exige a submissão de atividades antrópicas ao licenciamento ambiental através da exigência do Estudo de Impacto Ambiental (art. 225, §1º, IV).

O princípio da prevenção liga-se com o princípio da precaução, que estudaremos adiante, mas não se confunde com ele, embora alguns doutrinadores os tratem como sendo a mesma coisa, a exemplo de Fiorillo (2010) que afirma que a Constituição Federal não prevê o princípio da precaução, entendendo, e corroborando com Antunes (2008), que a precaução insere-se na prevenção.

1.1.2.4 Princípio da precaução

O princípio da precaução concentra o cerne dos maiores dissensos na doutrina do Direito ambiental, haja vista o fato de ser objeto das mais acirradas discussões, apesar de muito próximo do princípio da prevenção, fato que faz com que muitos doutrinadores os tratem como se fosse um só.

Contudo, podemos dizer que a diferença básica entre os princípios em questão é que, enquanto no princípio da prevenção os impactos que podem advir de uma atividade já são conhecidos e comprovados, na precaução tais riscos ainda não têm respaldo científico.

Foi no contexto das dúvidas e incertezas trazidas pela sociedade pós-industrial que o sociólogo alemão Ulrich Beck (2002) criou o termo “Sociedade de Risco”, fruto de uma teoria segundo a qual o desenvolvimento industrial, que tanto beneficiou a sociedade moderna, trouxe também efeitos adversos, que são os chamados riscos, que representam uma constante ameaça ao ser humano e ao meio ambiente e resultam em uma insegurança perene. Sob tal prisma, a busca pela segurança social passa a ser uma constante na elaboração de políticas públicas, legislação, tratados e convenções em todo o mundo.

Trazendo à baila a questão do Estudo do Impacto Ambiental e entendendo a sua função de avaliar um projeto proposto e a possibilidade deste provocar um dano, temos neste instrumento uma efetiva aplicação do princípio da precaução.

Neste contexto, Belinda Cunha (2011) entende que o EIA permite a inclusão dos princípios da prevenção e precaução no processo de licenciamento, já que a Constituição Federal utiliza a expressão “atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental” (Constituição Federal de 1988; artigo 225, § 1º IV) tendo o objetivo de estender o conceito de dano para o dano incerto, a ameaça de dano, expressando assim a constitucionalidade de tal princípio.

Para entendermos melhor o princípio da precaução, é imprescindível que conheçamos a diferença entre PERIGO e RISCO. Destarte, temos o RISCO como uma probabilidade da ocorrência de um dano, ou seja, uma ameaça de dano; enquanto PERIGO é um conjunto de condições que se apresentam como uma fonte de risco, e não como um risco propriamente dito.

Assim, o RISCO se constitui em um PERIGO quando ligado à EXPOSIÇÃO, ou seja, quanto maior a exposição aos riscos maior o perigo de o dano se efetivar.

Gerard Winter estabelece a diferença entre perigo e risco da seguinte maneira:

Se os perigos são geralmente proibidos, o mesmo não acontece com os riscos. Os riscos não podem ser excluídos, porque sempre permanece a probabilidade de um dano menor. Os riscos podem ser minimizados. Se a legislação proíbe ações perigosas, mas possibilita a mitigação dos riscos, aplica-se o 'princípio da precaução', o qual requer a redução da extensão, da frequência ou da incerteza do dano. (WINTER, 1996, p.41 apud MACHADO, 2010, p.71)

Pelo exposto, temos que a prevenção liga-se ao perigo enquanto a precaução ao risco. Nesse jaez, precaução significa a conduta que ocorre de forma antecipada frente a uma situação de risco, com base no pressuposto de que a falta de certeza científica não pode servir de óbice para a atuação preventiva de um dano.

Se na prevenção há um risco conhecido, na precaução desponta um risco presumido. Se a prevenção assevera que a certeza exige uma ação positiva de prevenção, a precaução, por sua vez, busca assegurar que o mesmo cuidado preventivo ocorra diante da dúvida, da incerteza.

É fato que os avanços tecnológicos – fundamentais na promoção do desenvolvimento socioeconômico da sociedade moderna – muito devem à evolução química, uma vez que grande parte dos produtos utilizados em seus processos advém da transformação desses elementos, o que torna a indústria química um dos grandes impulsionadores da economia mundial.

Contudo, a indústria química também representa uma grave ameaça de dano à saúde pública e ao equilíbrio ambiental, haja vista a manipulação de substâncias tóxicas e perigosas, além da geração de resíduos de alta periculosidade em suas atividades.

A Agenda 21, documento aprovado durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – ECO 92, dedica todo um capítulo à segurança química, reconhecendo a problemática relativa à questão e entendendo a necessidade de planos e ações de enfrentamento global, além da imprescindibilidade da disponibilização de informações sobre os riscos químicos.

Esse documento conceitua a segurança química como “o manejo ecologicamente saudável das substâncias químicas tóxicas, incluindo a prevenção do tráfico internacional ilegal”.

Ademais, em seu capítulo 15, a Agenda 21 trata sobre o princípio da precaução, intimamente ligado ao combate da efetivação de danos ambientais por substâncias químicas, onde dispõe:

Com o fim de proteger o meio ambiente, O PRINCÍPIO DA precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. (Agenda 21, disponível em: www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=./gestao/index.html&conteudo=./gestao/artigos/agenda21 (acesso em 09/12/2008).

Como dissemos alhures, Antunes (2010) se coloca em uma posição bastante crítica frente ao princípio da precaução, inclusive pregando uma visão deveras antropocêntrica, ao afirmar que este princípio só deveria ser invocado quando existisse a ameaça à saúde humana, e não considerando aspectos puramente ambientais. O antropocentrismo do autor fica claro quando ele afirma:

De fato, é muito comum que, na ausência de norma específica para o exercício de uma determinada atividade, a administração pública se socorra de uma equivocada interpretação do princípio da precaução para criar obstáculos a tal atividade, violando princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da prevalência dos valores do trabalho e da livre iniciativa e frustrando os *objetivos fundamentais da República*, quais sejam, garantir o desenvolvimento nacional (CF.art.3º, II) e erradicar a pobreza e marginalização (CF, art. 3º III). Juridicamente, o princípio da precaução, como *mero princípio setorial*, não pode se sobrepôr, por exemplo, aos princípios da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III), dos valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa (CF, art. 1º,IV). Isso para não se falar na impossibilidade de sobreposição de outros princípios setoriais, tais como o da legalidade (CF, art. 37), com os quais deve se harmonizar, visto que são hierarquicamente nivelados. (ANTUNES, 2008, p. 37)

Nesse cenário, é incontestável que os princípios da prevenção e precaução figuram como a base da proteção ambiental e da segurança química, uma vez que visam prever e evitar a ocorrência de um dano efetivo ao meio ambiente. Enfatizamos aqui a questão da segurança química, pelo fato de que foi ela a motivação para a eclosão do princípio da precaução, que hoje figura como peça chave para evitar a ocorrência de danos ambientais.

1.1.2.5 Princípio da Reparação

A responsabilidade objetiva em casos de lesões ambientais foi consagrada pela Constituição Federal de 1988 e ganhou força com a Lei nº.8.78/90 (Código de Defesa do Consumidor). Assim, para que se configure a responsabilidade civil em matéria ambiental, não são exigidos elementos subjetivos, uma vez que a intenção danosa e a ilicitude da conduta ou atividade são irrelevantes.

Logo, aquele que exerce uma atividade potencialmente poluidora, diante da efetivação do dano, fica obrigado a repará-lo independente de culpa e até mesmo da ocorrência de caso fortuito ou força maior, como reza a teoria do risco integral.

A reparação pelo dano ambiental é composta de dois elementos: a recuperação *in natura* do estado anterior do bem afetado e a reparação pecuniária. A preferência é sempre dada à recuperação do *status quo ante*, mas, diante da impossibilidade desta, deverá ser o poluidor condenado a pagar um *quantum* pecuniário como forma de ressarcimento pelo dano causado.

A celeuma em torno da questão está na dificuldade encontrada na fixação do montante indenizatório, uma vez que a nossa legislação não dispõe de critérios objetivos para sua determinação, ou seja, em consequência da adoção da teoria da reparação integral, não há uma limitação da quantia indenizatória, existindo apenas a previsão de que o dano deve ser ressarcido de forma integral. Acontece que, em alguns casos, a reparação integral do dano pode implicar na aniquilação financeira do agente degradador, quando houver a condenação num montante maior que a capacidade financeira deste, o que não contradiz o princípio da reparação integral, mas se reflete no âmbito econômico.

Importa não olvidarmos que, sempre que possível, as obrigações impostas devem ser relacionadas à preservação ambiental, até para impedir que a questão ambiental se torne mais uma fonte irregular de arrecadação.

1.1.2.6 Princípio Democrático

Alguns doutrinadores tratam separadamente os princípios da participação, educação e informação, como é o caso de Paulo Affonso Leme Machado (2010) enquanto outros tratam do princípio democrático, enquadrando neste, aqueles todos.

Aqui, preferimos também englobar todos no princípio democrático, já que entendemos que não se pode falar em participação sem informação e sem educação; como poderíamos querer uma sociedade ativa e participante sem que houvesse a possibilidade de conhecimento e, principalmente, de entendimento quanto ao objeto em discussão? Ademais, é sabido que a atuação social é elemento essencial no modelo democrático e se efetiva através da informação, participação e educação.

O direito de participação do cidadão na elaboração de políticas públicas e nas tomadas de decisões está plenamente previsto na nossa legislação. A Constituição Federal trata da questão em vários momentos, a exemplo do art. 5º, inciso XXXIII, que estatui o direito à informação, o inciso XXXIV do mesmo artigo, que se refere ao direito de petição, e o art. 225,1V, § 1º que trata do Estudo de Impacto Ambiental. Além da carta magna, temos outras legislações, como o Decreto 99.274/90, que em seu artigo 14, inciso I, estabelecendo a obrigação de o SISNAMA (Sistema nacional do Meio Ambiente) considerar "o acesso da opinião pública às informações relativas às agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental, na forma estabelecida pelo Conama".

A Constituição Federal ainda trata da educação ambiental, devendo esta se dar em todos os níveis também. É importante salientar que a educação ambiental deve ser entendida em sentido lato, ou seja, não restrita ao ensino formal. Isso porque tanto a educação ambiental, quanto a educação em direitos e deveres encontra-se bastante falha na sociedade brasileira.

Dessa maneira, para uma atuação social plena, faz-se mister que o cidadão entenda a importância de um meio ambiente híbrido e equilibrado; tal conhecimento independe de nível escolar, por tal razão, entendemos que a educação que ora tratamos deve se dar de todas as maneiras possíveis dentro do convívio social, sendo uma responsabilidade de todos e de cada um. Obviamente, o ensino formal tem um importante papel, devendo, para tanto, atuar através de um tratamento holístico indispensável às questões ambientais.

1.1.2.7 Princípio do poluidor pagador

O princípio do poluidor pagador tem sua origem na chamada economia ambiental, já que, no modelo econômico vigente, os bens naturais são apropriados pelos setores de produção sem que isto implique maiores custos no processo produtivo.

A alocação dos bens ambientais de forma onerosa e incauta resulta nas chamadas “falhas de mercado”, tendo como efeito o que titulamos de externalidades negativas da atividade, que se desdobram na privatização dos lucros e na socialização dos prejuízos.

Nesse contexto, o Princípio do Poluidor Pagador não significa que aquele que paga tem o direito de poluir, como pode parecer, tal princípio apenas visa impedir que o ônus de um dano proveniente de uma atividade privada seja repassado para a coletividade de maneira injusta.

Assim, podemos imaginar a instalação de um empreendimento que, depois de realizado o Estudo de Impacto Ambiental, concluiu-se que tal atividade irá emitir na natureza, através de seus efluentes, resíduos tóxicos capazes de alterar a biota do corpo d’água receptor. O estudo também revela que tal emissão encontra-se dentro dos limites estabelecidos na legislação competente, mas ainda assim sugere a implantação de filtros que minimizem tal poluição.

Ao se colocar tal condição ao empreendedor, nos é revelado o princípio do poluidor pagador, haja vista que aquele que lucra com a atividade vai arcar com os custos de se evitar que danos maiores atinjam aqueles que não lucram, como a sociedade em geral e o meio ambiente. Segundo Maria Alexandra de Sousa Aragão,

O poluidor-pagador-que - deve – pagar é aquele que tem o poder de controle do dano (inclusive poder tecnológico e econômico) sobre as condições que levam a ocorrência da poluição, podendo, portanto, preveni-las ou tomar precaução para que não ocorram. (ARAGÃO, 1997, p.297 apud MACHADO, 2010, p.68)

Neste sentido, busca-se incentivar uma lógica econômica cíclica, que inclua os resíduos provenientes da produção nas cadeias produtivas, sem onerar àqueles que nem produzem o dano e nem lucram com a atividade.

O princípio do poluidor pagador não atua somente sob o enfoque preventivo, figura também no que concerne à repressão, onde se liga com o Princípio da Responsabilidade, já que, neste contexto, aquele que cause dano ao meio ambiente, ainda que tenha atuado de acordo com os ditames legais, deve arcar com os custos da recuperação do prejuízo e ainda ressarcir as vítimas do dano, independentemente de culpa.

Tais preceitos atingem diretamente o modelo econômico vigente, onde os bens naturais são, em tese, utilizados pelas forças de mercado sem que isto implique maiores custos no processo produtivo.

1.2 O dano no direito ambiental

Originada no latim, a palavra dano (*damnum*), é utilizada para se referir a algo que ofenda, um mal, um prejuízo. Configura-se no Direito como a diminuição de um bem jurídico, seja de natureza patrimonial ou extrapatrimonial (moral). Pelo dito, fica claro que o conceito de bem jurídico vai além do material, encerra os interesses da personalidade do indivíduo, como a honra, a saúde, a vida, entre outros.

Neste sentido, ensina Zannoni que “daño es el menoscabo que, a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado, sufre una persona, ya en sus bienes vitales naturales, ya en su propiedad, ya en su patrimonio”. (ZANNONI, 1982, p. 01)

O dano, pressuposto necessário ao conceito de responsabilidade civil, é uma lesão certa e injusta a um bem jurídico moral ou patrimonial sob o qual recai um interesse do lesado.

Para que se configure a ocorrência de um dano, faz-se mister que um bem jurídico de interesse de alguém seja lesado em consequência de uma conduta ilícita. Assim sendo, temos aqui os seguintes requisitos:

- Bem jurídico lesado;
- Interesse sobre o referido bem;
- Efetividade do dano;

Assim, temos que o dano no Direito Civil é um prejuízo a alguém, uma vez que o objeto do dano será sempre de interesse humano, cabendo ao interessado

reclamar a reparação do referido prejuízo. Neste sentido, retomamos às palavras de Zannoni:

Para que pueda decirse que existe un interes lesionado o agraviado, es menester que quien se dice damnificado demuestre que el menoscabo afecta, imposibilita, en su esfera propia, la satisfacción o goce de bienes jurídicos (en sentido lato) sobre los cuales él ejercia una facultad de actuar. Esta facultad de actuación en la esfera própria del damnificado constituye su interés; el daño ha lesionado ese interés. (ZANNONI, 1982, p.25).

A efetividade do dano, como já visto, é também indispensável. Esta se refere à sua existência e não à sua atualidade ou previsão, uma vez que o dano deve ser real e certo, e não hipotético.

Contudo, trazendo a questão para a órbita da indenização por dano ambiental, nos deparamos com a problemática do dano futuro. Com efeito, aqui a responsabilidade civil vai ainda mais além, pois, como vimos, em virtude das dificuldades de real ressarcimento pelos danos causados, todo prejuízo que pode advir no futuro pode ser refreado. Neste sentido leciona Lucarelli:

Em se tratando de prejuízo causado à natureza, há uma minoração acentuada dessa noção, sendo imperioso apenas uma potencialidade de dar causa ao prejuízo na atividade do agente que se pretende responsabilizar, estabelecendo-se, então uma presunção, que se deve, sobretudo, à inspiração romana de equidade, pela qual aquele que lucra com uma atividade deve responder pelo risco ou pelas desvantagens delas resultantes, evitando-se a chamada **socialização do prejuízo**. (LUCARELLI, RT 700/12)

1.2.1 O dano e suas espécies

1.2.1.1 Dano Patrimonial

Está vinculado ao conceito de patrimônio e corresponde a uma perda material, uma vez que tal dano se refere à diminuição ou lesão de um bem patrimonial. Aqui temos que tal dano é suscetível de avaliação pecuniária, ou seja, pode ser ressarcido por uma quantia em dinheiro a qual chamamos de indenização.

No conteúdo do dano patrimonial se incluem as noções de dano emergente e lucro cessante. O primeiro é um dano positivo, já que ocorre uma efetiva destruição

do patrimônio do lesado, ou seja, é aquilo que se perdeu. Já no lucro cessante, ocorre o chamado dano negativo, pois se dá com a privação dos benefícios ou ganhos, ou seja, do lucro que o lesado deixou de auferir.

1.2.1.2 Dano Moral

É o dano representado por uma perda de natureza subjetiva, onde há uma lesão a um bem juridicamente tutelado, porém, sem que este tenha uma repercussão patrimonial, como por exemplo, a dor, aflição, angústia, humilhação, injúria entre outros.

O dano moral pode ser direto ou indireto; é direto quando afeta diretamente um bem jurídico contido nos direitos de personalidade, como a vida, a incolumidade física, a honra, a imagem etc. Quando a conduta danosa que atinge um bem patrimonial e provoca na vítima um sentimento de perda e de dor que fira um bem pessoal, dizemos que ocorre um dano moral indireto.

1.2.2. Dano Ambiental

Em consonância com o que foi dito anteriormente neste capítulo, temos que dano é um prejuízo causado a outrem por um ato ilícito; ainda aqui colocamos que meio ambiente é um bem jurídico, de interesse difuso, formado por elementos naturais, artificiais e culturais, propiciando o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas, composto por elementos naturais, artificiais e culturais, propiciando o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas.

Logo, podemos afirmar que dano ambiental é a lesão causada por uma pessoa física ou jurídica a qualquer bem que componha o meio ambiente, alterando, de forma relevante, o seu equilíbrio.

Neste sentido, Milaré (2004) diz que dano ambiental é a lesão dos recursos ambientais, com conseqüente degradação – alteração adversa ou *in pejus* - do equilíbrio ecológico e da qualidade de vida.

Lembremos que, em se tratando de matéria ambiental, o entendimento doutrinário é de que o exame do grau da danosidade é indispensável, uma vez que

este deve ser relevante, ou seja, anormal. Tal anormalidade tanto pode derivar de um ato único como de uma conduta periódica, porém, por conta do princípio do desenvolvimento sustentável, deve gerar uma alteração significativa na qualidade do equilíbrio ambiental.

Destacamos também que o dano moral ambiental deve ser admitido. Se o meio ambiente é um direito imaterial, incorpóreo e difuso, pode ele ser passível do dano moral, pois este se oriunda da dor, seja ela física ou psicológica, causada à vítima. Sendo assim, nada obsta que aquele que, com sua conduta, gera um dano ao meio ambiente que, de forma reflexa, provoque mal-estar ou ofensa a uma pessoa, seja ela física ou jurídica, este seja obrigado a reparar tal dano.

2 O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E A GESTÃO PÚBLICA DO MEIO AMBIENTE

2.1 Contexto Histórico

Por muito tempo o meio ambiente viu-se desprovido de qualquer dispositivo legal de proteção, tanto no contexto internacional quanto no âmbito interno dos países, que possuíam algumas vezes apenas legislações pontuais, onde não tratavam da questão de forma geral. Contudo, frente à emergência advinda da crise ambiental, que começa a ganhar relevância a partir da segunda metade do século XX, aos poucos a tutela jurídica do meio ambiente foi se efetivando.

Como vimos, é nesse contexto que ganha corpo o Direito Ambiental, que busca regular as atividades antrópicas que sejam capazes de causar danos de forma efetiva ou potencial ao meio ambiente. Assim, o Direito Ambiental, atuando com um enfoque interdisciplinar, estabelece os limites de atuação de tais atividades por meio de leis, princípios e instrumentos, dentro dos quais figura o EIA como importante instrumento de gestão ambiental, já que tem o condão de prever e evitar prejuízos ao meio ambiente, servindo como dispositivo orientador diante de uma atividade significativamente degradante.

Deste modo, o EIA figura como importante ferramenta jurídica de gestão ambiental, já que atua na prevenção de danos, orientando de várias maneiras a implantação e o funcionamento de atividades que se utilizem de recursos naturais e/ou que sejam capazes de causar uma degradação significativa. Milaré (2007) conceitua o Estudo de Impacto Ambiental como:

[...] um dos elementos do processo de avaliação de impacto ambiental. Trata-se de execução, por equipe multidisciplinar, das tarefas técnicas e científicas destinadas a analisar, sistematicamente, as consequências da implantação de um projeto no meio ambiente, por meio de métodos de AIA e técnicas de previsão dos impactos ambientais. (MILARÉ, 2007, p. 668).

O Estudo de Impacto Ambiental tem origem no Direito norte americano que, em 1969, editou a National Environmental Policy Act (NEPA), que passou a vigorar em 1970 e veio a trazer consideráveis modificações no processo de decisão das administrações federais, além de servir de modelo para vários países, a exemplo da França, que aprovou a Lei 10 de julho de 1976, concernente à proteção ambiental, e introduziu a exigência de realização de Estudos de Impacto Ambiental para

empreendimentos cujas extensões ou consequências são passíveis de afetar o meio ambiente, o que de acordo com Despax (1980) foi uma das mais felizes importações jurídicas que a França já fez.

Paulo Affonso Leme Machado constata que “a legislação brasileira, como a legislação da maioria dos países, consagrou o EPIA como o instrumento, por excelência, de prevenção da degradação ambiental.” (MACHADO, 2010, p.278).

No ordenamento jurídico brasileiro, o Estudo de impacto ambiental ganha importância com a Lei 6.938/81, através do art. 9º, III. Tal Lei elevou a AIA (Avaliação de Impacto Ambiental) a instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, tendo sido regulamentada pela resolução 01 de 1986 do CONAMA, que inovou ao dispor que a AIA deveria ser efetivada pelo EIA juntamente com o RIMA (Relatório de Impacto Ambiental), o que foi recepcionado pela Carta Magna de 1988, a qual estabeleceu no § 1º, IV, ser dever da Administração Pública “Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.”.

2.2 As divergências doutrinárias referentes ao EIA

O EIA/RIMA é alvo de importantes divergências doutrinárias e práticas, isso se dá devido à complexidade que lhe é inerente e pela falta de preceitos legislativos precisos concernentes ao assunto.

Vale salientar que, muitas vezes, tal instrumento é visto como um entrave ao desenvolvimento econômico, ou apenas como uma etapa formal para a implantação de atividades, sendo esquecida sua natureza preventiva no que se refere aos danos ambientais.

Entre outros motivos, podemos afirmar que a grande questão que gira em torno da maioria das discussões relativas ao EIA reflete a desarmonia entre os interesses econômicos e a conservação do meio ambiente, onde aquele se sobrepõe a este, grande parte das vezes desrespeitando a própria previsão legal. Nesse contexto, é válido lembrar a advertência de Antunes (2008, p. 288), de que a juridicização extremada das questões ambientais tem levado ao privilégio dos requisitos

meramente formais em detrimento do próprio conteúdo do Estudo de Impacto Ambiental.

2. 2.1 Diferença entre AIA e EIA

Uma das questões concernentes ao assunto refere-se à confusão entre AIA e EIA, que tem se mostrado um equívoco comum, seja pelas autoridades públicas, operadores do direito e até pela nossa legislação.

O EIA, como os Estudos Ambientais em geral, subsidia a Avaliação de Impacto Ambiental e não se confunde com esta, já que é espécie dela. Com muita precisão afirma Talden Farias:

A avaliação de impactos ambientais é um estudo aprofundado da qualidade ambiental de um bioma, de um ecossistema, de uma empresa ou de um país, que pode ser realizado tanto pelo Poder Público quanto pela iniciativa privada. [...] pode ser feita a despeito do licenciamento ambiental, ao passo que estudo de impacto ambiental e o relatório de impacto ambiental só ocorrem no âmbito do procedimento citado. (FARIAS, 2007, p. 83 e 84).

Edis Milaré (2007), explica que o cerne da confusão está na Resolução nº. 01/86 do CONAMA, que, ao invés de delinear critérios e diretrizes para uso e efetivação da Avaliação de Impactos Ambientais, focou suas considerações no Estudo de Impacto Ambiental, espécie daquela, e do seu Relatório de Impacto Ambiental.

Ademais, a Constituição Federal, influenciada pela resolução acima referida, fala apenas em Estudo de Impacto Ambiental, olvidando a Avaliação de Impactos Ambientais.

De toda feita, há que se entender que a EIA, juntamente com o seu RIMA insere-se na AIA como uma espécie desta, assim como também outros instrumentos, a exemplo do Plano de Controle Ambiental, Relatório de Controle Ambiental, Plano de Recuperação de áreas degradadas, etc.

2. 2.2 Previsão legal inadequada do EIA

A imprecisão dos preceitos constitucionais, regulamentação esparsa e centrada principalmente em resoluções do CONAMA e a conseqüente dificuldade de efetivação prática da finalidade precípua do EIA - que seria a prevenção de danos ao meio ambiente - têm sido alvo de muitas críticas entre os doutrinadores. Deste modo, vejamos: Paulo Affonso Leme Machado aduz que

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental está inserido na Constituição Federal. Mas, na prática, o texto constitucional vai sendo, dia a dia, solapado pela introdução de procedimentos preliminares que não têm sido rapidamente invalidados judicialmente. Com os astutos golpes desferidos, a prevenção dos danos ambientais no Brasil vai gradativamente ficando ineficaz, até aniquilar-se. (MACHADO, 2010, p. 280).

Por sua vez, Fiorillo também critica a maneira que foi previsto o Estudo de Impacto Ambiental no art. 225 § 1º, IV:

A Constituição Federal, através do aludido dispositivo, passou a admitir a existência de atividades impactantes que não se sujeitam ao EIA/RIMA, porquanto o estudo somente será destinado àquelas atividades ou obras potencialmente causadoras de *significativa degradação* do meio ambiente. Além disso, a atividade de *significativa impactação* não foi definida, de forma que se criou um conceito jurídico indeterminado, o que, por evidência, dificulta a tarefa do operador da norma. (FIORILLO, 2010, p. 214)

A imprecisão e subjetividade dos preceitos legislativos não são criticadas apenas no Brasil, o mesmo ocorre em outros países, como podemos observar nas conclusões trazidas pela Comissão Centro-americana de Ambiente e Desenvolvimento (CCAD) e União Mundial para a Natureza (UICN) no Estudo comparativo dos sistemas de avaliação de impacto ambiental na América Central (2006) que ao falar sobre o assunto conclui que:

[...] hasta ahora, existe un gran peso de subjetividad y discrecionalidad en el proceso de toma de decisiones en evaluación ambiental inicial, y en particular, en la determinación y valoración de la significancia de impacto ambiental.

Antunes (2008) coloca com muita propriedade que, diferente do que ocorre com outros países, no Brasil a obrigatoriedade do EIA é uma determinação constitucional. Destarte, a segurança jurídica com relação ao assunto no Brasil, deveria ser maior. Porém, ressalta o autor, a constitucionalização do EIA não foi acompanhada de uma legislação ordinária capaz de concretizar, no plano prático, o que preconiza a Constituição Federal.

Sendo a norma constitucional aberta, cabe ao poder executivo definir critérios aptos a estabelecer o conceito de atividade efetiva ou potencialmente causadora de significativa degradação ambiental. Como a matéria, em âmbito federal, encontra-se regulada por ato administrativo de escala subalterna (resolução do CONAMA), inexistindo conceitos normativos claros, abre-se espaço para que, por via legislativa, sejam criados mecanismos para a dispensa da realização do EIA.

Aqui, entendemos que existem sim falhas na lei, mas nada que não seja sanável por parte das outras fontes do Direito, como os princípios por exemplo.

2. 2.3 Discricionariedade administrativa frente ao EIA

Como sabemos, um dos princípios que orientam o Direito Administrativo é o princípio da legalidade, que afirma que à administração pública cabe agir consoante a previsão legal, ou seja, só lhe é permitido fazer o que está disposto na lei, uma vez que a ela são vinculadas as suas condutas.

Contudo, existem alguns casos em que a própria lei prevê uma margem de liberdade para optar, de acordo com a conveniência e oportunidade, pela solução mais adequada à satisfação do bem comum. De acordo com Meirelles:

Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor uma obrigação aos administrados ou a si própria. (MEIRELLES, 2005, p.149).

Assim, temos que o ato administrativo pode ser vinculado, onde a atuação do ente público deverá se dar em estreita observância à previsão legal, ou discricionária, aqui o ente público tem aquela margem de liberdade, dada pela própria lei, para tomar suas decisões.

Fato é que a atuação do ente público, seja vinculada ou discricionária, deve ser em prol da aplicação dos interesses sociais e em consonância com os princípios da moralidade, razoabilidade e eficiência, conforme prevê a Constituição Federal. Sob tal prisma, temos que a discricionariedade não poderá jamais ser usada de maneira arbitrária, cabendo o controle do poder judiciário, inclusive no tocante à invalidação daqueles atos administrativos eivados de vícios, ou seja, irregularidades.

Dentre as discussões que envolvem o EIA, sem dúvida as maiores controvérsias estão ligadas à questão da discricionariedade administrativa, seja no que concerne à exigência do EIA ou ao seu resultado.

A Resolução do CONAMA nº. 01/86, em seu art. 2º, traz um rol de atividades que se sujeitariam ao EIA/RIMA. O entendimento majoritário é de que tal rol é meramente exemplificativo, pois como bem ensina Machado (2010, p. 240) o caput do referido artigo fala em “atividades modificadoras do meio ambiente tais como...”. Para o autor supracitado,

A expressão ‘tais como’ merece ser logicamente entendida no sentido de que não só as atividades constantes da lista deverão obrigatoriamente ser analisadas pelo Estudo de Impacto Ambiental, mas outras poderão ser acrescidas à lista. A expressão ‘tais como’ não pode ser lida, contudo, como uma sugestão para a Administração Pública cumprir se quiser. (MACHADO, 2010, p. 240).

Porém, Fernandes entende que tal rol

[...] é meramente exemplificativo no sentido de somatória de atividades, mas considerado obrigatório para as relacionadas. Nesses casos o Poder Público está vinculado, não podendo apresentar razões de dispensa do estudo e respectivo relatório, sob pena de incorrer na prática de crime de prevaricação, além da responsabilidade civil e administrativa do agente público envolvido. (FERNANDES, 2005, p.94).

Antunes (2008) traz à tona que não há que se falar em liberdade discricionária no que concerne à exigência do EIA, já que a Constituição Federal estabelece critérios definidos para a validade de tal exigência, não podendo a administração pública exercê-la de forma aleatória.

Edis Milaré (2007) entende, por efeito do rol trazido pela Resolução do CONAMA nº. 237/97, que este é mais amplo do que o previsto na Resolução 01/86, que a presunção de que as atividades trazidas no art. 2º desta é *juris tantum* (admite prova em contrário). Assim, poderia o empreendedor apresentar prova em contrário.

Já o entendimento de Benjamin (1992) é de que o rol apresentado pelo art. 2º da Resolução 01/86 do CONAMA gera uma presunção *juris et juri* (não admite prova em contrário), sendo portanto necessária a elaboração do EIA/RIMA em tais casos. Para este autor, diante das atividades não listadas no referido rol, pode-se admitir certa discricionariedade por parte da administração pública.

Fiorillo (2010), entendendo que a Constituição Federal estabelece uma presunção relativa de que qualquer atividade é causadora de impacto ambiental, traz

o denominado Relatório de Ausência de Impacto Ambiental (RAIAS). Trata-se de uma espécie de EIA e serve para provar que a atividade proposta não é causadora de significativa degradação ambiental.

O autor citado acima aduz que cabe ao proponente do projeto levar tal relatório à apreciação do órgão ambiental competente para que este possa determinar se há ou não necessidade de elaboração do EIA, aqui, vigora o entendimento de Milaré acima colocado, onde sendo a presunção de dano relativa, admite-se prova em contrário, o RAIAS seria a tal prova, o que não parece ser a posição mais adequada frente à regulação relativa ao EIA/RIMA.

Sob o enfoque da vinculação da Administração Pública aos resultados do EIA/RIMA e o limite da sua discricionariedade, Benjamin entende o EIA como limitador da discricionariedade administrativa, uma vez que a administração pública estaria vinculada aos seus resultados. O nobre doutrinador coloca que:

[...] numa perspectiva mais moderna, cabe vê-lo [o EIA] com verdadeiro freio da atividade discricionária do Estado em matéria ambiental, ao exigir uma motivação explícita ou implícita da decisão administrativa, na busca da decisão ótima em termos de proteção do meio ambiente. (BENJAMIM, 1992, p.17).

Já Antunes (2008) ensina que as conclusões do EIA não têm o condão de obrigar a administração pública a acatá-las, servindo apenas como instrumento de auxílio na tomada de decisão. Antunes justifica que:

[...] caso o EIA fosse vinculante para a Administração, não haverá sentido na própria existência do licenciamento, pois, uma vez que o EIA tivesse concluído que uma licença deveria ser dada, a Administração não poderia negá-la. (ANTUNES, 2008, p.288)

Num outro entendimento, Fiorillo (2010) apreende que há uma margem de discricionariedade na decisão administrativa, contudo diante de uma conclusão do EIA favorável, fica condicionada a autoridade à outorga da licença ambiental, estando, dessa forma, vinculada ao resultado, quando este for favorável. Já no entendimento de Machado:

O Estudo de Impacto, contudo, não afasta o dever da Administração Pública ambiental de verificar a fundamentação desse estudo. Para acolher ou para deixar de acolher as diretrizes do EPIA o órgão ambiental deverá fundamentar sua decisão. Não se exige do órgão ambiental que faça um Estudo de Impacto paralelo ou um 'contraestudo', mas que verifique em profundidade o Estudo de Impacto apresentado. (MACHADO, 2005, p. 258).

No nosso entendimento, o ideal seria que a prática se desse de acordo com o entendimento de Benjamin (1992), de forma que a administração pública tivesse sua decisão vinculada ao resultado favorável ou desfavorável do EIA, haja vista o fato de que este é fruto de uma pesquisa técnico-científica, realizada por especialistas capacitados, ao passo que a administração pública não tem os conhecimentos necessários para entender a dimensão e a complexidade dos impactos que ameaçam a sociedade e o meio ambiente, nesses casos.

2.2.4 Inconstitucionalidade da exigência do EIA por resolução do CONAMA

Focando na questão referente à regulamentação do Estudo de Impacto Ambiental na nossa legislação ter sido efetivada por Resolução do CONAMA, encontramos na doutrina posicionamentos controversos.

Pelo fato de a regulamentação ter sido feita pelo CONAMA, alguns doutrinadores entendem que a exigência do Estudo de Impacto Ambiental é inconstitucional, uma vez que o art. 225, § 1º, VI é expresso em determinar que tais estudos sejam exigidos *na forma da lei*, não entendendo as resoluções do CONAMA como tal. Contudo, pondera Fiorillo:

Apesar da aparente inconstitucionalidade, a exigência trazida pelo art. 225, § 1º, VI, é cumprida. Isso porque a lei a que se refere o Texto Constitucional é a de n. 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente). Esta por sua vez, menciona a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – e, no art. 8º, II, determina ser competência deste (...) exigir o EIA/RIMA, fixando o modo e a forma de execução. (FIORILLO 2010, p.214).

Corroboramos com o entendimento de Fiorillo, já que embora as resoluções do CONAMA não sejam leis propriamente ditas, são normas legais e têm exercido importante papel na proteção ambiental em vários aspectos. Ademais, a própria Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (6.938/81), em seu artigo 8º expressa:

Art. 8º Compete ao CONAMA:

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

Assim sendo, entendemos que a própria lei confere ao CONAMA competência para emitir resoluções, principalmente no que se refere ao EIA/RIMA, que integram o processo de licenciamento ambiental.

2.2.5 Realização de audiência pública para apresentação do RIMA

Outro ponto crucial nas discussões que envolvem o EIA/RIMA é sem dúvidas o que toca a Audiência Pública, instrumento formal de participação popular que tem o condão de permitir que a comunidade que sofrerá os impactos de um empreendimento possa discutir e opinar sobre as questões concernentes aos estudos apresentados.

Na maioria dos casos, o EIA/RIMA não é discutido da maneira preconizada pela legislação, o que denuncia um sério problema de falta de transparência e conseqüente enfraquecimento do sistema democrático, como será visto de forma mais esmiuçada adiante.

Junto a isso vem o próprio desinteresse da sociedade em efetivar a sua participação. Neste sentido, Antunes (2008), destaca o fato de que a pouca tradição democrática de nossa sociedade faz com que esta, muitas vezes, abstenha-se de investigar os atos da administração pública.

Fiorillo (1997) enfatiza que a preservação ambiental não é dever apenas do Estado, a Constituição Federal determina ser uma obrigação de toda a sociedade.

A indagação que aqui se faz é a seguinte: Por que a sociedade brasileira abre mão de exercer o seu direito de participação e cumprir com seu dever de cidadania no que diz respeito à salvaguarda ambiental?

Sem dúvidas, isso acontece devido à ausência de uma política de educação ambiental eficiente, assim como também pela falta de interesse do Estado em mudar esta realidade.

2.3 O Estudo de Impacto Ambiental e o seu papel na gestão pública do meio ambiente

O desenvolvimento, da forma que ocorre atualmente, é mais destrutivo do que construtivo. Se, por um lado, trouxe avanços tecnológicos importantes, por outro ocasionou sérios problemas ambientais, além de contribuir consideravelmente para aumentar o abismo entre ricos e pobres, seja em nível local, regional ou global.

Isso porque a vulnerabilidade dos setores sociais de condições econômicas menos favorecidas aos efeitos da degradação é imensamente maior. Segundo Farias (2007), ocorre um apartheid ambiental, na medida em que as pessoas de baixa renda não têm acesso aos bens e serviços oriundos do desenvolvimento tecnológico, porém são os mais afetados pelos danos provenientes da produção de tais produtos e serviços.

Assim, embora os problemas ambientais afetem a todos, independentemente da classe social, os setores menos favorecidos em termos econômicos estão mais propensos aos seus efeitos adversos.

Consentâneo ao artigo 225 da Carta Magna de 1988, viver em um ambiente equilibrado e de qualidade é um direito difuso, ou seja, pertencente a todos os indivíduos, sendo dever do Poder Público e da coletividade a busca de melhorá-lo, mantê-lo e/ou restaurá-lo, conforme seja necessário.

A Própria Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6.938 de 1981, que objetiva preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida e oferece a efetividade jurídica para as ações norteadoras do desenvolvimento sustentável, enfoca, em vários momentos, a importância da qualidade ambiental, colocando o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental como seus instrumentos.

A busca do equilíbrio entre as atividades antrópicas e a conservação do equilíbrio ambiental é o cerne das questões que permeiam o discurso da sustentabilidade.

É certo que em consonância com o artigo 170 da Constituição Federal de 1988 é assegurada a livre iniciativa, sendo esta considerada como um dos fundamentos da Ordem Econômica, que tem como objetivo assegurar a justiça social através da promoção de uma digna qualidade de vida para todos.

Não obstante, o mesmo artigo estabelece como balizador da livre iniciativa a defesa do meio ambiente, como se vê em seu inciso VI, deixando claro que

nenhuma atividade econômica tem o direito de ultrapassar a capacidade de assimilação do meio ambiente e provocar danos ambientais.

Nesse cenário, é incontestável que o Estudo de Impacto Ambiental, materializando os princípios da prevenção e precaução, figura como a base da proteção ambiental, uma vez que visa prever e evitar a ocorrência de um dano efetivo ao meio ambiente.

Destarte, o controle da qualidade do meio ambiente deve ser o alicerce das políticas públicas que versem sobre a questão ambiental na busca da sustentabilidade, sendo o Estudo de Impacto Ambiental constitucionalmente previsto e inerente ao processo de Licenciamento Ambiental, um instrumento indispensável para o poder público atuar positivamente na gestão ambiental, já que controlar o desequilíbrio proveniente de atividades antrópicas, além de uma imposição legal é elemento primordial de ações que visem a promoção do desenvolvimento sustentável.

2.3.1 Gestão Pública do Meio Ambiente

É sabido que o Poder Público, no que concerne à gestão ambiental, tem o grande desafio de planejar ações através da elaboração e implementação de políticas que convirjam interesses sociais, econômicos e ambientais na busca da obtenção do bem comum.

Nesse contexto, não há dúvidas de que princípios de ética e moralidade, juntamente com o da legalidade, devem nortear as ações dos entes públicos.

Quando falamos na legalidade dirigida ao desempenho da Administração Pública, não podemos confundir com a legalidade exigida aos particulares, haja vista o fato de que estes têm liberdade de praticar tudo que não for proibido por lei, enquanto àqueles só é permitido agir de acordo com os ditames legais, onde tanto a vinculação legal quanto a discricionariedade do agente devem pautar-se na obtenção da efetivação do bem-estar coletivo, devidamente fundamentados e, no caso de discricionariedade, claramente motivados.

De acordo com Selden (1973), a gestão pública ambiental pode ser conceituada como:

A condução, direção e controle pelo governo do uso dos recursos naturais, através de determinados instrumentos, o que inclui medidas

econômicas, regulamentos e normalização, investimentos públicos e financiamento, requisitos interinstitucionais e judiciais (SELDEN, 1973 p. 113).

Para um melhor conhecimento da atuação do Poder Público na gestão ambiental, faz-se mister entender o funcionamento do Estado Democrático de Direito, que, consoante Di Pietro (2005), se estrutura nos princípios da legalidade e da separação de poderes e busca garantir a proteção dos direitos individuais, tanto nas relações entre os particulares, quanto entre estes e o Estado.

Considerando a evolução histórica do Estado de Direito no mundo, chegamos ao Estado Democrático de Direito, que ganha força a partir de meados do século XX e tem como objetivo principal o estabelecimento do bem-estar social, requerendo para tal uma maior participação dos setores sociais.

Relacionando com o Direito Ambiental, que tem sua origem marcada pelos movimentos sociais reivindicatórios e por isso possui uma base democrática marcante, enfatizamos que não podemos falar em democracia sem considerarmos os princípios da informação e da participação popular, que se materializam com a previsão legal, em vários instrumentos do nosso arcabouço jurídico, inclusive a Constituição Federal (Art.225, Art. 5º XXIII).

Outro ponto que merece destaque nesse sentido é que o Direito Ambiental, em termos de efetivação, encontra-se inteiramente ligado à administração pública, a qual está alicerçada no princípio da publicidade.

Portanto, a Constituição Federal de 1988, marco do Estado Democrático de Direito no Brasil, traz uma maior preocupação com a eficiência nas atividades do Poder Público em prol da consecução da sustentabilidade social, estabelecendo que sua atuação se dê de forma coordenada com a inclusão de todos os atores sociais de forma democrática e participativa.

Destarte, temos que a participação popular, conforme preconiza o Estado democrático de Direito, representa um melhor controle da administração pública, haja vista a ampliação da possibilidade de fiscalização da atuação do ente administrativo.

Nesse sentido, Moreira Neto (2009) afirma que, hodiernamente, é imprescindível à Gestão Pública uma atuação em parceria com os demais atores sociais, que devem ter voz na formulação de políticas públicas, de modo a

possibilitar uma adequada gestão pública democrática que verdadeiramente condiga com os objetivos do Estado Democrático de Direito.

Consentâneo ao Artigo 225 da Constituição Federal de 1988 cabe, tanto ao Poder Público quanto à coletividade, o dever de atuar positivamente em prol do equilíbrio ambiental. Partindo desse prisma e sob a égide do Estado Democrático de Direito, entendemos que, na prática da gestão pública de meio ambiente, é indispensável a ação compartilhada do Estado e da sociedade civil, considerando que a atuação de um deve ser complementar à atuação do outro, não tendo em nada um caráter antagônico, uma vez que devem atuar na busca de objetivos comuns.

Contudo, por mais que o dever de proteção ambiental tenha sido estabelecido, tanto para o Poder Público quanto para a sociedade em geral, indubitavelmente àquele acaba sendo imputada uma parcela maior de responsabilidade, já que a ele pertence o dever de elaborar normas relativas à fiscalização, controle, estabelecimento de padrões, licenciamento ambiental, avaliações de impacto ambiental, entre outros.

Ademais, a atuação do Poder Público no que se refere à gestão do meio ambiente tem um caráter de mediação, visto que deve operar na intercessão de conflitos de interesses, com o objetivo de evitar que os proveitos de um grupo se sobreponham ao equilíbrio ambiental e ao bem-estar social.

Outro aspecto primordial da gestão pública do meio ambiente é que esta tem o condão de estabelecer a ordem através do controle na utilização dos recursos naturais frente a ações e atividades que ameacem o equilíbrio ambiental.

Destarte, para que possa atuar positivamente na proteção do meio ambiente, o Poder Público deve contar com instrumentos que possibilitem tal atuação. É aí que entra a implementação das Políticas Públicas, atividade típica do Estado Democrático de Direito que busca orientar os planos e programas governamentais na busca da efetivação do bem-estar social.

As políticas públicas se constituem em uma forma de intervenção do Estado nas relações da sociedade, com o intuito de organizar e manter a paz, a justiça e o bem-estar social. Podemos identificar três tipos de políticas públicas: as regulatórias, as estruturadoras e as indutoras de comportamento.

De acordo com Boneti (2006), não basta ter como base uma determinação legal para se formular uma Política Pública, é preciso que se considere a relação

existente entre o Estado e a sociedade, devendo esta participar da sua concepção e implementação, assim como também dos processos decisórios.

Assim, a elaboração de uma Política Pública não pode nem deve se restringir aos aspectos meramente jurídicos e formais. É preciso que haja uma transversalidade que venha a convergir outras disciplinas e estudos de cunho social, econômico e ambiental, possibilitando que temas públicos implexos possam ser entendidos dentro de suas particularidades, sendo, para tal, imprescindível a participação dos cidadãos, de modo que venham a fornecer, à ação do Poder Público, subsídios necessários para a elaboração de políticas públicas mais justas e eficazes.

Tendo em vista que a complexidade é inerente à questão ambiental, observa-se que não se pode entender tal problemática sem considerar as interações entre o meio natural e o meio social.

Sendo assim, a gestão pública do meio ambiente deve ter como ponto de partida o contexto sócio-econômico, ou seja, deve partir de uma análise de como as atividades do meio social afetam positiva ou negativamente a qualidade ambiental, baseando-se em aspectos sociais, econômicos, jurídicos e políticos com o intuito de que os resultados dessa análise possam ter valor contributivo dentro dos processos decisórios relativos ao uso dos recursos ambientais.

Nesse sentido, Quintas (1995) afirma que “a chave do entendimento da problemática ambiental está no mundo da cultura, ou seja, na esfera da totalidade da vida em sociedade.” (QUINTAS, 1995, p.15) Segundo este autor, as mudanças positivas ou negativas na qualidade ambiental são reflexos das práticas realizadas no meio social.

Sendo assim, a gestão pública do meio ambiente, por ter caráter impositivo e decisório, deve considerar a heterogeneidade dos interesses sócio-econômicos, baseando-se, por isso, em uma gestão participativa, para que chegue a um resultado de equilíbrio frente aos conflitos existentes.

O processo de elaboração de políticas públicas em geral, é uma atividade típica do Estado de Direito e pressupõe a ação de um Estado dotado de capacidade regulatória e legitimidade democrática.

Tal processo deve observar, além dos princípios fundamentais da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, participação e eficiência), a submissão a uma avaliação e um controle social eficientes, haja vista o

fato de que deve promover a integração entre os setores de representação social e os setores deliberativos, garantindo assim a democratização nos processos de tomada de decisão.

De acordo com o exposto, temos que a gestão pública do meio ambiente não é uma prática simples, já que aqui o gestor público tem o dever de atuar respeitando a pluralidade cultural, observando tanto a sustentabilidade ambiental quanto a sustentabilidade social.

Nesse diapasão, as políticas públicas têm um papel fundamental no estabelecimento de princípios, objetivos, instrumentos, metas e diretrizes para as ações do poder público e da sociedade, uma vez que devem buscar diminuir a distância entre a lei e a ordem gerencial pública e tentar conciliar estrutura com conjuntura, tendo por base uma postura ética, moral e legal que guie a articulação dos interesses sociais, econômicos e ambientais.

2.3.2 O Estudo de Impacto Ambiental como instrumento de gestão pública.

O Estudo de Impacto Ambiental a que a lei se refere é inerente ao processo de licenciamento ambiental, tido como o mais relevante instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, uma vez que tem um importante papel na gestão pública ambiental, já que busca efetivar o controle das atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de degradação ambiental.

É em um contexto de interdisciplinaridade que entra no processo licenciatório o Estudo de Impacto Ambiental, instrumento mais complexo da Política Nacional do Meio Ambiente, que serve como base cognitiva das diversas questões que envolvem os aspectos econômicos, sociais e ambientais, trabalhando de forma positiva para a promoção da sustentabilidade.

O licenciamento ambiental consiste na emissão de três licenças, a licença prévia (LP), instada ao órgão competente na fase de planejamento do empreendimento, que busca atestar a viabilidade ambiental do projeto e impor as condicionantes necessárias, quando couber. Vale ressaltar que a realização do Estudo de Impacto Ambiental para as atividades causadoras de significativa

degradação ambiental deve se dar antes da emissão da LP, sendo elementar a utilização dos seus resultados na decisão da emissão desta e das demais licenças.

Emitida a LP, passa-se para a segunda fase, a Licença de Instalação (LI). Tal licença gera o direito à instalação do empreendimento ou sua ampliação.

A terceira fase será a licença de operação (LO), que autoriza a operação do empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento das condicionantes determinadas nas fases anteriores.

De acordo com a Lei 6.938/81 e a Resolução 237/97 do CONAMA, não são todas as atividades antrópicas que devem ser submetidas ao licenciamento ambiental, assim como nem todas as que forem submetidas ao referido processo de licenciamento submeter-se-ão à realização do Estudo de Impacto Ambiental, já que a própria Constituição Federal apenas prevê tal possibilidade frente àquelas atividades capazes de provocar significativa degradação ambiental.

É aí que reside uma das grandes problemáticas relativas à legislação ambiental no Brasil, a falta de preceitos jurídicos claros que possibilitem uma atuação prática mais objetiva por parte do poder público.

A problemática se instala pelo fato de que se encontra nas mãos do órgão ambiental definir, através de critérios amplamente subjetivos, a conformação do empreendimento como potencialmente degradador e de significativa degradação, ensejando, respectivamente, a submissão de tais empreendimentos ao processo de licenciamento ambiental e estudo de impacto ambiental, o que dá origem a diversas celeumas quando da aplicação prática de tais instrumentos.

Ainda há de se observar uma consequente insegurança jurídica que se origina pelo fato de se regulamentar temas de alta relevância no cenário sócio-ambiental através de resoluções do CONAMA, que são instrumentos normativos de escala subalterna, o que, em conjunto com a subjetividade que se encontra, muitas vezes, no seu conteúdo, acaba desencadeando a ineficácia das resoluções, tendo como resultado o questionamento em litígio de boa parte dos casos de licenciamento ambiental, ocasionando a desconsideração da importância do processo de licenciamento no planejamento e gestão ambiental, em detrimento apenas de seus aspectos formais.

Outro ponto chave nas discussões referentes ao Estudo de Impacto Ambiental é, sem dúvidas, o que toca a Audiência Pública, instrumento formal de participação popular que permite que a comunidade que será atingida pelos

impactos de um empreendimento possa conhecer, discutir e opinar sobre as questões relativas aos estudos apresentados.

Sob tal prisma, considera-se que ao cidadão é assegurado o direito de conhecer, opinar e atuar no processo de elaboração de políticas públicas, assim como também nos processos decisórios sobre qualquer atividade ou conduta que traga ameaça ao equilíbrio ambiental.

No que se refere ao Estudo de Impacto Ambiental, temos que a Constituição federal de 1988, ao exigir a realização do Estudo Prévio de Impacto Ambiental das atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, enfatiza que a este deve ser dada publicidade. Nesse contexto, a Constituição prevê a possibilidade de participação popular no processo de licenciamento ambiental, que se efetivará com a realização de audiências públicas.

Fiorillo (1997) destaca que a preservação do meio ambiente não é dever apenas do poder público, já que a Constituição Federal determina ser uma obrigação de toda a sociedade.

Fato é que a sociedade brasileira muitas vezes deixa de exercer o seu direito de participação e cumprir com seu dever de cidadania no que diz respeito à salvaguarda ambiental, o que se dá pela ausência de uma política eficiente de educação ambiental e informação, sem a qual inviabiliza a participação social nos processos decisórios, considerando também a advertência de Antunes (2008), que lembra que a pouca tradição democrática de nossa sociedade muitas vezes faz com que esta se abstenha do seu dever de investigar os atos da administração pública.

Situando a realização de audiência pública no processo de licenciamento ambiental, é importante destacar que esta só ocorrerá nos casos em que haja a necessidade de realização do Estudo de Impacto Ambiental, ou seja, frente às atividades consideradas pelo poder público como potencialmente poluidoras e causadoras de significativa degradação ambiental.

Sendo assim, podemos afirmar que nem todas as atividades devem ser submetidas ao processo de licenciamento ambiental (LA), só aquelas consideradas potencial ou efetivamente poluidoras. Nem todas as atividades sujeitas ao processo de licenciamento devem submeter-se à realização do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), só aquelas tidas como causadoras de significativa degradação ambiental. Nem todas as atividades que passam pela realização do Estudo de Impacto

Ambiental terão obrigatoriamente a realização de Audiência Pública (AP), já que tal convocação por ofício não é obrigatória, só sendo possível quando:

- houver solicitação do Ministério Público;
- for solicitada por 50 ou mais cidadãos;
- for solicitada de ofício pelo órgão licenciador.

Assim, apenas a existência de lei estadual prevendo a realização de audiência pública para que se discuta o EIA/RIMA faz obrigatória a convocação da audiência pública fora dos casos supracitados.

Contudo, cumpre salientar que, embora a convocação de audiência pública em regra não seja obrigatória, o órgão ambiental está obrigado a abrir um prazo de 45 dias para que os interessados possam solicitá-la. (Resolução 09/87 do CONAMA.).

Pelo exposto, fica claro que a relação entre a livre iniciativa econômica, a gestão pública do meio ambiente e a participação social, a despeito da ampla previsão legal existente, ainda não possui contornos bem delineados, estando a participação popular amplamente restrita, como podemos observar no esquema abaixo:

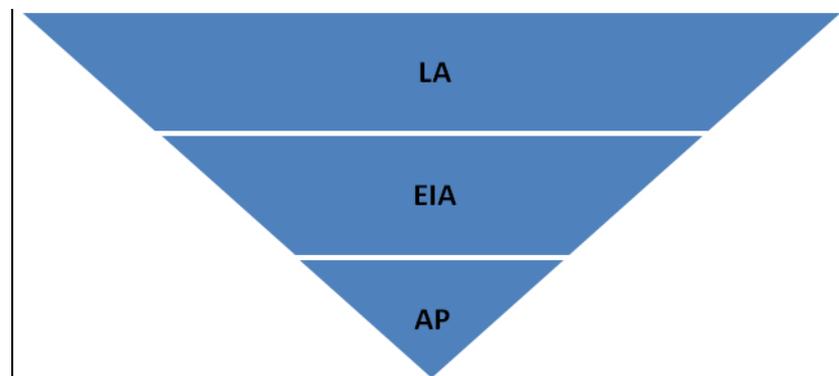


Figura 1: Participação popular no licenciamento ambiental.

Nesse contexto, fica claro que, a despeito da previsão legal de participação popular no processo de licenciamento ambiental, esta ainda ocorre de forma tímida e incipiente. Além do mais, o resultado da audiência pública não vincula a decisão administrativa, haja vista o estabelecido no art. 5º da Resolução 09/87 do CONAMA, que realça o seu caráter consultivo e não decisório, deste modo, vejamos:

Art. 5º. A ata da(s) Audiência(s) Pública(s) e seus anexos servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto.

Destarte, podemos concluir que a ata de audiência pública e o seu resultado devem ser considerados no ato decisório, uma vez que a administração pública tem o dever de agir consentâneo ao bem-estar social. Ponderamos ainda que só o interesse público poderá justificar a instalação de projetos que causem danos ambientais.

Nesse íterim, temos que o Estudo de Impacto Ambiental se configura como um importante instrumento de política pública, já que visa orientar as decisões referentes às ações que envolvem os interesses públicos para atender interesses gerais; e como tal, exerce um importante papel nas relações sociais e por isso mesmo deve buscar ampliar e efetivar os direitos de cidadania e instalar a justiça social, contemplando a participação de todos os atores da sociedade e considerando seus conflitos de interesses.

Sob tal prisma, a decisão administrativa precisa traduzir-se em uma mediação dos diversos valores existentes na sociedade e, a partir daí, atuar frente às reais demandas sociais na busca de promover a supremacia do bem comum, que é a função do Estado Democrático de Direito.

Contudo, sob o enfoque da gestão pública do meio ambiente, não basta trabalhar apenas medidas políticas e econômicas, é necessário que haja uma efetiva ação educacional que traga, tanto para a sociedade quanto para os gestores, uma reflexão ético-filosófica, para atuar juntamente com a educação em direitos.

Assim, é indispensável trabalhar a ética ambiental através da interiorização de valores, que faça com que os atores sociais, por meio de uma atitude natural, alimentem um sentimento coletivo de responsabilidade.

3 SOCIEDADE, LEGISLAÇÃO E ÉTICA NA GESTÃO PÚBLICA AMBIENTAL

3.1 Considerações Gerais

Por ocasião dos avanços tecnológicos que ocorreram, principalmente a partir da Revolução Industrial, ganha nitidez a explosão desenvolvimentista, haja vista que a humanidade adquire um maior domínio sobre a natureza, passando a utilizar os recursos naturais em prol da realização de seus objetivos de crescimento.

A exploração ilimitada de tais recursos trouxe sérias conseqüências no que concerne à qualidade ambiental, trazendo um alerta acerca da insustentabilidade das sociedades contemporâneas.

Desse modo, podemos dizer que a atual crise ambiental é fruto de um conjunto de idéias, valores, conhecimentos e comportamentos, de origem civilizatória e cultural, que vem sendo passada de geração em geração desde os primórdios da existência humana, contudo, ganha uma significativa aceleração após a Revolução Industrial.

Diante de tal contexto de crise, surgem estudos e pesquisas que fazem emergir uma preocupação maior com a questão ambiental, estabelecendo a necessidade de obter a diminuição dos impactos ambientais, na busca de harmonizar o desenvolvimento social com a conservação ambiental.

Com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente humano, em 1972, na cidade Estocolmo, começa no cenário internacional uma corrida em prol da amenização da problemática ambiental. Isto ocorre devido ao fato de que os países já desenvolvidos começavam a sentir as conseqüências da exploração incauta dos seus recursos naturais.

Por essa razão, tal conferência foi muito controversa, pois o grupo dos países desenvolvidos trouxe à pauta a ousada proposta de se convencionar uma frenagem no processo desenvolvimentista dos países ainda em expansão, em prol do equilíbrio ecológico, o que obviamente não foi bem recepcionado por estes países.

Contudo, foi em Estocolmo que o mundo ouviu falar pela primeira vez em desenvolvimento sustentável, porém seu conceito só veio a surgir em 1987, com o

relatório Brundtland, sendo amplamente recepcionado na Eco-92, quando foi incorporado à Agenda 21.

Nesse contexto, temos que sustentabilidade é mais do que o estabelecimento de um liame entre desenvolvimento econômico, preservação ambiental e bem-estar social, é um processo de construção de valores onde o desenvolvimento sustentável figura como modo de implementação.

Para Sachs (1990), sustentabilidade é um conceito dinâmico que tem como base as vertentes sociais, econômicas, ecológicas, geográficas e culturais, não olvidando a questão ética que emerge na solidariedade entre gerações.

Henri Acselrad (2010), ressaltando a necessidade de colocar a discussão da sustentabilidade sob o enfoque social, afirma que:

A sustentabilidade remete à relação entre a sociedade e a base material de sua reprodução. Portanto, não se trata de uma sustentabilidade dos recursos e do meio ambiente, mas sim das formas de apropriação de uso desses recursos e deste ambiente. (ACSELLRAD, 2010)

Enrique Leff (2001) afirma que, diante da celeuma em torno do termo “desenvolvimento sustentável”, as propostas vão desde o neoliberalismo ambiental até a construção de uma nova racionalidade, que valorize a diversidade em todos os seus aspectos. Leff coloca que a falta de consenso a respeito do conceito de desenvolvimento sustentável é consequência das diferentes formas que cada grupo social tem de ver e de se relacionar com o meio ambiente.

Destarte, sob a perspectiva econômica, o desenvolvimento sustentável é aquele que se dá com uma alocação ótima dos recursos naturais, internalizando as “falhas de mercado”, ou seja, os custos ambientais provocados pelas externalidades negativas provenientes das atividades econômicas.

Desse modo, haverá um favorecimento ao meio ambiente e à sociedade; já sob a perspectiva tecnológica, desenvolvimento sustentável é aquele que tem como base a utilização das ditas “tecnologias limpas” pelos setores poluidores; em outro contexto, já considerando um enfoque ético, o desenvolvimento sustentável só poderá ser alcançado através de uma mudança de percepção e valores dos setores sociais.

Seja no paradigma atual ou na construção de um novo modelo, é preciso buscar soluções práticas para a questão, aliando sustentabilidade ao desenvolvimento. Para tal, é imprescindível que haja articulação e participação

conjunta, tanto dos setores sociais quanto dos políticos e econômicos, congregando o dever de preservar ao direito de explorar, tendo em vista que a sustentabilidade não é uma coisa a ser atingida, mas um processo que deve estar continuamente em construção.

Por muito tempo o meio ambiente viu-se desprovido de qualquer dispositivo legal de proteção, tanto no contexto internacional quanto no âmbito interno dos países. Contudo, frente à emergência advinda da crise ambiental, aos poucos a tutela jurídica do meio ambiente foi se efetivando.

Diferentemente do que ocorreu nos países ricos, onde a sociedade, ao adquirir uma maior consciência ambiental, passa a pressionar os setores governamentais e econômicos para uma maior consideração das questões relativas ao meio ambiente, no Brasil tal pressão incide de maneira mais forte quando advinda dos bancos internacionais, que eram os grandes financiadores dos projetos de expansão econômica no país e passam a condicionar tais financiamentos a projetos sustentáveis do ponto de vista ambiental.

Como resposta às pressões supracitadas, o Brasil passa a tentar compatibilizar - pelo menos na teoria - o desenvolvimento econômico com a conservação ambiental, o que, juntamente com a necessidade de se promover uma melhoria na qualidade de vida para a sua população, traz à tona a introdução do conceito de desenvolvimento sustentável às suas políticas públicas, assim como também ao seu corpo legislativo.

Destarte, ao contrário da tutela ambiental fragmentada e calcada em uma visão reducionista e utilitarista que ocorrera outrora, nesse momento busca-se tutelar o meio ambiente como sistema ecológico integral.

Temos como marco dessa fase holística da legislação ambiental brasileira a Lei 6.938/81, que estabeleceu os princípios e objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, incorporando inclusive a Avaliação de Impactos Ambientais, a Responsabilidade Civil Objetiva, nos casos de danos ao meio ambiente, e a legitimação do Ministério Público na proposição de ações referentes à defesa ambiental.

A Lei 6.938/81, como vimos alhures, foi amplamente recepcionada pela Constituição Federal de 1988, que mudou o quadro de omissão constitucional no que concerne à tutela ambiental, dedicando a esta todo um capítulo e trazendo à baila vários pontos inovadores. Já no caput do art. 225, temos:

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.(Artigo 225 da Constituição Federal)

Assim, podemos entender que o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito difuso, que não pertence apenas a um indivíduo ou a um grupo de indivíduos, pertence à humanidade como um todo.

Porém, além de um direito a ser assegurado é também um dever a ser cumprido, já que a obrigação de manter um ambiente hígido é imposta tanto ao Poder Público quando à coletividade.

Nesse contexto, temos que nossa Constituição Federal é baseada no desenvolvimento sustentável e serve como alicerce para a sua efetivação no âmbito nacional.

Dessa forma, fica claro que já temos o fundamental, ou seja, a base legislativa que vai – ou deveria - orientar todos os esforços em prol da concretização de um crescimento baseado no desenvolvimento sustentável, mas por que isso não ocorre?

Apesar da excelência do nosso arcabouço legislativo referente à tutela ambiental, temos que tal estrutura legal é bastante complexa no que concerne ao desenvolvimento e implantação dos preceitos preconizados, principalmente se considerarmos o fato de que nossa sociedade não está preparada para participar desses processos, e menos ainda para cobrar que os setores políticos e econômicos façam a sua parte.

Essa falta de sincronismo representa um dos grandes entraves – senão o maior - para a efetivação dos princípios relativos ao desenvolvimento sustentável.

Assim, como bem ensina Benjamin (2006), a proteção ambiental, pelo menos por enquanto, está condenada a uma existência imperfeita, já que não basta legislar, é preciso disponibilizar os meios de implantação dos preceitos legais, como também uma atuação conjunta de todos os atores sociais em prol do cumprimento da lei.

A despeito dos problemas da dicotomia entre a teoria (lei) e a prática (gestão pública ambiental), o Brasil figura no cenário ambiental internacional como um dos principais atores, já que é detentor da maior biodiversidade do planeta, possui uma sociedade que necessita de melhoria em todos os setores e um crescimento econômico em expansão.

Por essa razão, o Brasil tem uma necessidade elementar de buscar uma compatibilização entre crescimento econômico e proteção ambiental, em nome da promoção do bem-estar social, obedecendo aos ditames do desenvolvimento sustentável.

Nessa ótica, sabemos que tanto a proteção do equilíbrio ambiental quanto o desenvolvimento econômico constituem direitos reconhecidos pela nossa Constituição Federal, que coloca a proteção ambiental como elementar na intercessão entre a ordem econômica e o bem estar social.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...] VI - defesa do meio ambiente [...] (Constituição Federal)

Segundo Morin (1995), o pensamento econômico, quando fecha os olhos para a questão ambiental, ameaça a si próprio, já que a economia depende de recursos naturais para produzir.

Nesse contexto, as atividades econômicas utilizam-se dos recursos naturais com o discurso de promover um maior bem-estar social. Contudo, é uma incongruência querer gerar melhores condições de vida sem considerar o equilíbrio ambiental, já que nenhuma atividade econômica pode ser viável se a natureza, fornecedora da matéria prima e receptora dos resíduos, estiver comprometida (FARIAS, 2007).

É nesse contexto que entra o Direito Ambiental, orientando a tutela do meio ambiente com o fito de elevar a qualidade de vida e conduzir a promoção do bem comum, focalizando a intercessão entre sociedade, ecologia e economia em nome da sustentabilidade.

3.2 Aspectos éticos da relação entre o homem e a natureza

Sabemos que a crise ambiental é fruto do modelo dominante de antropocentrização do mundo e materializa-se de maneiras diversas, tais como aquecimento global, poluição, desabastecimento de água, redução da biodiversidade, desmatamento, entre outras, que afetam, direta ou indiretamente, o equilíbrio ecológico e a vida na terra.

Destarte, sobram motivos para questionarmos a atual relação homem-natureza, sendo o principal deles o fato de ter colocado em xeque a própria sobrevivência humana.

Toda a base religiosa e científica ocidental consagra a necessidade de conhecer, dominar e utilizar a natureza a serviço da vida humana, o que se converteu em uma práxis predatória do homem para com a natureza, numa relação de submissão desta para com aquele.

Nesse sentido, Enrique Leff (2001) afirma que a problemática ambiental é gerada pelas formas de conhecimento que construímos sobre a natureza ao longo da história, tendo por base a racionalidade tecnológica e econômica moderna, que “coisifica” a natureza e legitima uma exploração a qualquer custo, sem considerar sua função nas relações ecossistêmicas.

É certo que tal racionalidade está arraigada à cosmovisão antropocêntrica, onde o homem figura como ser supremo e absoluto, olvidando sua animalidade e, portanto, separando-o dos demais elementos naturais, inclusive admitindo certo antagonismo entre o humano e o natural.

Nesse contexto, faz-se mister uma análise mais apurada a respeito da ética humana em relação ao meio ambiente e a necessidade de serem operadas mudanças no intuito de garantir a preservação da vida na terra.

A palavra ética vem do grego “*ethos*” que significa modo de ser, caráter. Assim, ética é a forma como o ser humano se comporta em suas relações intersociais e baseia-se nos valores morais aceitos nestas relações.

Como bem ensina Loreley Garcia (2008), apesar da ligação existente entre ética e moral, não há que se confundir uma com a outra, já que a ética é mais abrangente do que a moral:

A moral tem a ver com costumes, sempre circunscritos aos hábitos, valores e opções de uma cultura determinada e seus grupos. A ética vai além, por ela expressamos o comportamento justo e a maneira correta do ser se relacionar, consoante dinâmica própria e intrínseca à natureza de cada coisa. (GARCIA, p.65, em Meio Ambiente e Desenvolvimento: bases para uma formação interdisciplinar.)

No que concerne à ética ambiental, poderíamos defini-la como aquela que trata do comportamento do homem na sua relação com o meio ambiente, enfatizando a questão da responsabilidade do ser humano na conservação do equilíbrio ambiental e na preservação da vida no planeta.

Diante das desigualdades e do distanciamento nas relações dos homens, tanto entre si quanto com o meio ambiente, fica óbvia a necessidade de resgate de um equilíbrio, o que só pode ser feito através da ética em forma de ressignificação dos valores. Nesse contexto, a ética do ambiente tem o condão não só de melhorar, mas também de garantir a continuidade da vida humana na terra.

Na busca do estabelecimento de uma ética condizente com a realidade, é indispensável considerar a complexidade do mundo não só do ponto de vista natural, mas também do social, já que no contexto atual não se pode separar cultura de vida; não se pode separar ciência de vida; não se pode separar vida humana de vida natural.

Por este motivo destaca-se a importância dos valores antropológicos na construção de um novo paradigma ético, já que o debate contemporâneo em Ética Ambiental tem envolvido uma série de argumentos que enfocam um valor moral intrínseco da natureza, preconizando uma ética para além do *Homo sapiens*.

Segue uma resumida análise crítica sobre as teorias existentes atualmente que envolvem a relação homem natureza sob um enfoque ético-teórico, suas caracterizações e propostas.

3.2.1 Ética Antropocêntrica

Termo proveniente da filosofia grega, no qual o ser humano é entendido como elemento central no universo, estando os demais componentes naturais subordinados a ele através de uma relação de submissão.

Aqui, o homem deixa de ser entendido como um animal, como um ser da natureza, para ser compreendido à parte dela, podendo se considerar inclusive certa oposição entre o ambiente natural e o ambiente urbano. Como ensina Boff:

[...] o antropocentrismo configura aquela atitude mediante a qual somente se vê sentido nas coisas à medida que elas se ordenam ao ser humano e satisfazem seus desejos. Esquece-se da relativa autonomia que cada coisa possui. Mais ainda, olvida-se a conexão que o próprio ser humano guarda, quer queira quer não, com a natureza e com todas as coisas. Ele não deixa de ser também natureza e parte do todo. (BOFF, 1995, p.31).

A sociedade ocidental consagra essa posição antropocêntrica de superioridade humana em relação à natureza, que vem desde os ensinamentos aristotélicos, ganha força com a influência judaico-cristã e se efetiva com o racionalismo de Descartes e o determinismo de Newton.

Na visão antropocêntrica, a natureza não é valorizada por suas características intrínsecas, seu valor é proporcional à sua utilidade para o homem. Sendo assim, uma floresta é menos valorizada do que uma lavoura e uma vaca mais valorizada do que uma cobra.

Desse modo, fica claro que as bases do pensamento ocidental moderno e sua construção do conceito de natureza estão calcadas em um antropocentrismo predador, onde, erroneamente, cultura é sinônimo de ruptura com a natureza, sendo olvidada a complexidade da existência de uma relação sistêmica entre tais fatores, originando os grandes embates socio-ecológicos atuais e trazendo à tona a urgência de uma mudança ética dentro dessa relação.

3.2.2 Ética Biocêntrica

Proposta por Albert Schweitzer (1929) baseia-se em ideias opostas ao antropocentrismo, pois tira o foco do homem, voltado-o para a vida em todos os seus aspectos, assim, tendo a vida - em sentido lato - como centro.

Para Schweitzer, “um homem é ético somente quando a vida, enquanto tal, for sagrada para ele, a vida das plantas e dos animais, bem como a dos seus companheiros humanos.” (SCHWEITZER, 1929).

Na ética biocêntrica, a natureza tem valor por suas características intrínsecas, deixando de ter apenas importância instrumental.

Nesse contexto, supera-se a perspectiva antropocêntrica, inclusive invertendo-a, já que o homem deixa de ser visto como um ser supremo ao qual a natureza pertence e passa a ser compreendido como um ser vivo, igual a todos os outros, pertencente, pois, à natureza.

Aqui, a natureza passa de objeto a sujeito, inclusive no que concerne ao Direito, pois passa a ser entendida como sujeito de direito.

Apesar da beleza do discurso, colocar a natureza como sujeito de direito não é tarefa das mais simples, pois isso implicaria na atribuição aos elementos naturais do poder de reivindicar seus direitos perante autoridades públicas, inclusive acionando o judiciário para tal, na condição de parte, autora ou ré, na relação processual jurídica (FREITAS, 2000).

Tal atribuição vai de encontro a todo ideário processual brasileiro, que estabelece que só poderá ser parte processual aquele que for autorizado pela ordem jurídica, sendo esta autorização estabelecida na nossa legislação apenas para pessoas físicas ou jurídicas (NERY, 2006).

No entanto, a Constituição Federal do Equador, promulgada em 2008, inova ao trazer, em seu artigo 71, a natureza como sujeito de direito, vejamos:

Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a La autoridad pública el cumplimiento de los derechos de La naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observaran los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.

El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema. (Constituição Federal do Equador, 2008).

Tal preceito da Carta Magna equatoriana desponta como marco nas ciências jurídicas mundial, que ainda são exercidas sob um enfoque do positivismo antropocêntrico. Contudo, não é difícil entender a razão da visão biocêntrica na legislação desse país, haja vista a força da herança da cultura indígena, na qual a relação homem-natureza se dá de forma diversa do que ocorre o modelo atualmente predominante.

3.2.3 Ética Ecocêntrica

O ecocentrismo apoia-se na idéia da ecologia profunda, introduzida por Arne Naess (1973), assim como na Teoria de Gaia de Lovelock (1989). Aqui, as atenções voltam para o “*oikos*”, que quer dizer terra, casa, e é um sistema vivo, todo interligado.

Para Naess, (1973) cada elemento da natureza, inclusive a humanidade, deve ser preservado e respeitado para garantir o equilíbrio do sistema da biosfera. Assim, por serem metafisicamente interdependentes, aqui não há como dividir a natureza em sujeito e objeto, humano e natural, pois tudo é uma coisa só.

Ao explicar a teoria da ecologia profunda (ecocentrismo), contrapondo-a à ecologia rasa (antropocentrismo), Cappra (1996) coloca:

[...] a visão ecológica profunda reconhece a interdependência fundamental de todos os fenômenos, e o fato de que, enquanto indivíduos e sociedades, estamos todos encaixados nos processos cíclicos da natureza(...) A ecologia profunda reconhece o valor intrínseco de todos os seres vivos e concebe os seres humanos apenas como um fio particular na teia da vida. (CAPPRA, 1996, p. 25).

Ainda neste sentido, enfatiza Smith (1998):

O ecocentrismo coloca os seres humanos numa relação diferente com o ambiente natural. O objetivo do ecocentrismo é o próprio ecossistema [...] todas as coisas vivas e de sustentáculo de vida e das interconexões entre elas. Isto significa que os seres humanos fazem parte de um sistema mais complexo e já não se encontram no topo da hierarquia ética (mesmo que ainda ocupem o topo da cadeia alimentar. (SMITH, 1998, p.18).

Assim, baseando-se nas ciências ecológicas, o ecocentrismo busca a valorização de cada um no todo, considerando a existência de valores morais no ecossistema como um todo. Aqui, a noção de valor vai além do tangível e supera o enfoque material e econômico da questão.

Desse modo, a ética ecocêntrica vai além do ético, pois trata-se de uma filosofia mais holística e integradora, objetivando a construção de uma consciência ambiental, e não apenas de uma moral ambiental, como ocorre no biocentrismo.

3.2.4 Ética do antropocentrismo alargado ou responsabilidade humana.

Introduzida por José Rubens Morato Leite (2000), o antropocentrismo alargado vem conciliar proteção da natureza por suas características intrínsecas, porém colocando o fato de que, no contexto socioambiental, não se pode esquecer que o homem é uma animal diferenciado dos outros. Em primeiro lugar, por ser um animal racional, o que lhe confere possibilidades extremamente vantajosas em

comparação aos demais seres vivos. Em segundo lugar, por entender que, dentro de uma organização humana, é hipocrisia desconsiderar uma valoração diferenciada, tanto ética quanto moral, ao ser humano.

Assim, dentro desta ética antropocêntrica alargada, o antropocentrismo deixa de ter as características que outrora foram preconizadas pelo antropocentrismo clássico, calcado na segregação entre o humano e o natural, na ideia de sujeito dominador e objeto subordinado, e na visão utilitarista dos recursos naturais, em detrimento da proteção ambiental e da garantia da dignidade da pessoa humana, visando o direito das gerações futuras em desfrutar de um ambiente hígido.

Neste sentido, Morato Leite (2000) coloca que:

[...] a perspectiva antropocêntrica alargada propõe não uma restritiva visão de que o homem tutela o meio ambiente única e exclusivamente para proteger a capacidade de aproveitamento deste, considerando precipuamente satisfazer as necessidades individuais dos consumidores, em uma definição economicocêntrica. Com efeito, esta proposta visa, de maneira adversa, abranger também a tutela do meio ambiente, independentemente de sua utilidade direta, e busca a preservação da capacidade funcional do patrimônio natural, com ideais éticos de colaboração e interação. (LEITE, 2000, p.79).

Diante do exposto, fica claro que, apesar de aqui o ser humano figurar como elemento ativo na relação homem-natureza, seu papel deixa de ser de dominador e detentor absoluto dos recursos naturais, para atuar como guardião moral e legalmente destes, por isso, soa melhor chamar de ética da responsabilidade humana e não de antropocentrismo alargado. Primeiro para abandonar essa ideia de centro, a qual parece sempre muito parcial, seja para que lado for. Segundo, pelo entendimento de que o ser humano, por possuir inteligência, deve usá-la a seu favor - consequentemente a favor da natureza - e não contra si, como tem feito até então, atitude inclusive contraditória à sua condição intelectual.

Como bem coloca Carlos Fernandes Costa (2007):

É sem dúvida alguma, necessário conciliar as correntes, pois o meio ambiente não pode ser considerado algo a ser destinado pura e simplesmente a satisfação dos desejos humanos, e nem tão pouco um bem autônomo, sem qualquer finalidade para o homem. O sistema antropocêntrico alargado nos traz uma superação dialética das posições extremadas anteriores, cada um desses elementos contém, pelo menos virtualmente, uma parte do outro, pois o homem é também um pedaço da natureza, e em contrapartida, a natureza produz a hominização, de onde resulta um jogo permanente de interações, que contribuem para redefinir os termos existentes. (COSTA, 2007, online).

Sendo assim, é incontestável a necessidade de mudança, mas esta jamais será conseguida por um ato, pois requer um processo, uma construção que reorienta as ações e pensamentos da humanidade frente à sua relação com a natureza, sem necessidade alguma de radicalismos, e por isso mais condizente com a ética aqui exposta, que busca conciliar todas as éticas supracitadas, em prol de uma atuação complementar entre si.

4 METODOLOGIA

Aqui, trabalhamos os referenciais teórico-metodológicos que foram utilizados para a realização do presente estudo, definindo o tipo de pesquisa e a constituição de seu *corpus*.

Assim, o estudo incide na análise qualitativa de conteúdo do objeto da pesquisa, propondo-se uma pesquisa bibliográfico-documental, já que tem como fonte primordial a literatura pertinente ao assunto, como também a análise de documentos oficiais, além da que trata sobre o Estudo de Impacto Ambiental, muitas vezes se constituindo de documentos de cunho prescritivo.

Utilizou-se, inicialmente, o método dedutivo de abordagem, partindo de uma análise geral do tema para uma particular, na tentativa de fornecer um embasamento teórico sobre o assunto, e, *a posteriori*, entender melhor suas peculiaridades diante da aplicação prática.

Em seguida, utilizamos o método de interpretação jurídica exegético-sociológico, para a análise dos dispositivos legais referentes ao Estudo de Impacto Ambiental

4.1 A constituição do corpus

Partindo da necessidade de se provar a hipótese de que o EIA é atualmente visto apenas como um elemento aprovador ou não de um projeto, sendo esquecido o seu papel na gestão ambiental, a pesquisa terá seu *corpus* constituído por:

- Livros, artigos, periódicos e publicações acadêmicas em geral;
- Leis nacionais e estrangeiras, resoluções, portarias, instruções normativas, convenções e tratados;
- O Estudo de Impacto Ambiental da Usina de Belo Monte, mais precisamente aquele pertencente ao processo de Licenciamento Ambiental ora realizado pelo IBAMA;
- Ações Cíveis Públicas movidas pelo Ministério Público Federal relativas ao supracitado Estudo de Impacto Ambiental;

- Sentenças, acordãos e decisões judiciais em geral relativas principalmente às referidas Ações Civas Públicas.

4.2 A análise qualitativa

A primeira etapa teve início em Março de 2010, e foi até Outubro do mesmo ano. Aqui, foi feita a análise bibliográfica, construindo-se o referencial teórico relativo ao tema em foco.

Em seguida deu-se a análise legislativa, que representou a segunda fase da pesquisa, sendo efetivada de Novembro de 2010 a Julho de 2011. Neste momento teceu-se um levantamento das principais normas relativas à questão, entendendo-as dentro do contexto doutrinário e social, mas sem olvidar a interpretação da letra da lei, como pede o método exegético-sociológico.

De Agosto a Novembro de 2011 foi realizada a terceira parte da pesquisa, quando foi analisado o EIA/RIMA referente ao processo de licenciamento ambiental da Usina de Belo Monte. Nesta etapa buscamos focar nas omissões e falhas do EIA, sem contudo nos aprofundarmos nas questões técnicas e específicas de áreas que fogem ao nosso entendimento, haja vista a multidisciplinaridade do instrumento e daí sua complexidade em ser trabalhado por completo.

Por fim, entre Dezembro de 2011 e Fevereiro de 2012 deu-se a última fase da pesquisa, quando foi analisado o andamento processual das Ações Civas Públicas (ACP's) movidas pelo Ministério Público Federal, relativas à questão de Belo Monte.

A princípio, tínhamos o intuito de escolhermos três ACP's e exercemos sobre seus autos uma análise exaustiva no que concerne aos detalhes processuais. Contudo, não foi possível tal procedimento devido à falta de acesso a tais documentos, que não encontravam-se digitalizados no site do Tribunal Regional Federal do Pará.

Assim, através do Ministério Público Federal, tivemos acesso ao andamento processual de todas as ACP's movidas pelo órgão referentes ao caso em foco, o que nos forneceu uma visão geral da questão jurídica, que revelou-se muito mais proveitosa em termos didáticos e científicos, já que procede uma visão panorâmica dos trâmites judiciais, evitando ênfase às questões já retiradas do EIA/RIMA e estabelecidas na pesquisa.

5 O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL DA USINA DE BELO MONTE: UM ESTUDO DE CASO

5.1 Localização e características do empreendimento



Imagem 1 – vista aérea da volta grande do rio Xingu
Disponível em <<http://iconpublicita.blogspot.com>>. Acesso em: 11 fev. 2012.

O rio Xingu é um dos maiores afluentes do Rio Amazonas, tendo sua nascente no Estado do Mato Grosso, segue pelo Estado do Pará e deságua próximo à foz do rio Amazonas, tendo quase 2000 km de extensão.

Foi na década de 70 que se iniciaram os estudos na busca de um diagnóstico da representatividade do potencial energético, referente ao aproveitamento hidrelétrico da Amazônia. Nessa época, a Eletronorte iniciou os Estudos de Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica do Rio Xingu, levando em conta apenas critérios técnicos e econômicos, haja vista que as questões socioambientais ainda não integravam o processo de planejamento.

Assim, em observância às indicações trazidas pelo estudo supracitado - onde o complexo de Altamira foi escolhido para a realização dos Estudos de Viabilidade

por estar localizado na Volta Grande do Xingu, ponto que possui aproximadamente 70% do potencial hidrelétrico da bacia -, foram iniciados, em 1980, os estudos de viabilidade técnica e econômica do Complexo Hidrelétrico de Altamira, formado pelas usinas de Babaquara, atual Altamira, e Kararaô, atual Belo Monte.

No ano de 1999, a ELETROBRÁS decidiu que Belo Monte seria a melhor opção, considerando os aspectos geográficos da região. Assim, temos que o empreendimento está localizado no rio Xingu, mais precisamente nas cidades de Altamira e Brasil Novo, no Estado do Pará.

Belo Monte é considerada a maior hidrelétrica do Brasil, com potência instalada de 11.233 MW. A usina comportará dois reservatórios que juntos somam 516 km. Assim, abrange um barramento de cerca de 100 km de extensão no rio Xingu, onde este será submetido a uma vazão residual e casa de força complementar, mais precisamente no chamado sítio Belo Monte. De acordo com estudos iniciais, a usina de Belo Monte afetará, direta e indiretamente, 66 municípios e 11 Terras Indígenas.



Mapa 1 – Infra-estrutura do complexo de Belo Monte.
Disponível em <<http://www.amata.jex.com.br>>. Acesso em: 15 nov. 2011.



Mapa 2- Hidrelétrica de Belo Monte

Disponível em: <<http://www.guiadacarreira.com.br/artigos/atualidades/usina-hidreletrica-belo-monte/>>.
 Acesso em: 12 Dez. 2011.

5.2 Resumo do histórico jurídico-administrativo relativo ao EIA/RIMA para a implantação da usina de Belo Monte

Ano de 2000

- O governo do Pará, em processo de licenciamento ambiental, encomenda o EIA do complexo hidrelétrico de Belo Monte, sendo a Fundação de Amparo e Desenvolvimento de Pesquisas (FADESP), da Universidade Federal do Pará (UFPA), responsável pela sua elaboração.

Ano de 2001

- O fato de não ter havido licitação para que a FEDESP realizasse o EIA fez com que o Ministério Público promovesse uma ação civil pública para suspender os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) de Belo Monte, pedido que foi atendido em decisão liminar da 4.^a Vara Federal de Belém, que ainda colocou que o processo de licenciamento ambiental das obras deveria ser realizado pelo órgão ambiental federal, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), e não pelo órgão estadual, já que o impacto da obra deve levar em conta toda a bacia do Rio Xingu, que pertence à união, e não parte dela;
- No mês de Setembro, a Justiça Federal concede, por meio de liminar, a suspensão dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) de Belo Monte, ainda dentro da ação civil pública acima citada.

Ano de 2002

- No mês de Novembro, no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), o ministro Marco Aurélio Mello, nega pedido do recurso da União, que alegava a importância de Belo Monte para o desenvolvimento do setor energético do Brasil, mantendo suspensa a realização do EIA de Belo Monte e ressaltando a obrigação de se “proceder com segurança, visando-se a elucidar os parâmetros que devem nortear o almejado progresso”.

Ano de 2003

- No mês de Maio, o governo federal decide anunciar a retomada do EIA da hidrelétrica de Belo Monte, observando o que foi recomendado pelo IBAMA e pelo MMA (Ministério do Meio Ambiente).

Ano de 2005

- Em Julho, é aprovado pela Câmara o projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 1.785/05, que visa autorizar a implantação da Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte. Contrariando o disposto na Constituição Federal, não foi promovida uma audiência pública para que fossem ouvidas as comunidades locais que seriam atingidas pela obra. Passando-se uma semana, o projeto, agora com a denominação de PDS nº 343/05, é aprovado no Senado, ainda sem a oitiva das populações atingidas;
- Já no mês de Agosto, a Procuradoria Geral da República ingressa no STF com uma Ação Direta de inconstitucionalidade (ADIN), em face do decreto supracitado, pedindo ainda pelo deferimento de liminar para suspender os efeitos do decreto;
- Em Dezembro, o STF, por uma votação de sete votos a quatro, julga que a ADIN não é o meio apropriado para que a constitucionalidade do Decreto Legislativo nº 788/05 seja questionada.

Ano de 2006

- Em Março, uma liminar suspende o licenciamento ambiental de Belo Monte, impedindo a continuidade do EIA sem que seja realizada a oitiva dos povos indígenas que serão afetados pelas obras.

Ano de 2007

- Em Março, a Justiça Federal de Altamira julga improcedente o pedido de anulação do licenciamento ambiental realizado pelo IBAMA. Como dito acima, um ano antes, a mesma Justiça Federal havia deferido a paralisação do mesmo, decisão da qual volta atrás. Segundo o Instituto socioambiental, “a decisão abre precedente negativo ao afirmar que o Congresso Nacional pode autorizar a implantação de usinas hidrelétricas em terras indígenas sem necessidade de lei específica e tampouco de consulta aos povos afetados”¹.

Ano de 2009

- Em Julho o IBAMA conclui o EIA/RIMA de Belo Monte;
- No mês de Setembro se dá a realização de quatro audiências públicas sobre o EIA de Belo Monte, o RIMA só é disponibilizado às vésperas da primeira audiência, o que dificulta uma análise acurada do estudo. Por tal motivo, é

¹ Disponível em <<http://www.socioambiental.org/esp/bm/hist.asp>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

solicitado pelo MPF que o IBAMA proceda à realização de, pelo menos, mais treze audiências, onde podem ser ouvidas as populações e indígenas de mais regiões que serão atingidas;

- Em Outubro, a Justiça Federal suspende licenciamento e determina novas audiências para Belo Monte, acatando pedido do Ministério Público para que se dê a oitiva das comunidades atingidas. Ainda em Outubro, cai a liminar que suspendeu o processo de licenciamento de Belo Monte, voltando o IBAMA a avaliar o projeto e não podendo emitir a licença prévia, o que impede a realização do leilão de concessão do projeto da hidrelétrica, que estava com data prevista para Dezembro;
- Em Novembro o IBAMA emite parecer técnico polêmico, onde fica clara a existência de coação política do Governo Federal para que a obra seja liberada, haja vista o fato de que os estudos já realizados não têm a profundidade desejada, e que, por isso, não podem prever com eficiência os possíveis danos que atingirão os peixes num trecho de mais de 100 km de rio, o que traz consequências para os indígenas e as comunidades que vivem da pesca.

Ano de 2010

- Em Fevereiro, Belo Monte tem sua implantação liberada pelo MMA, que desconhece a gravidade dos impactos de tal intervenção. Assim, é emitida a Licença Prévia para a construção da usina.

Ano de 2011

- No final de Janeiro o IBAMA concedeu licença parcial para que fosse montado o canteiro de obras, contudo, a Justiça Federal no Pará cassou tal licença de instalação da Hidrelétrica de Belo Monte;
- Em Junho, é emitida a Licença de Instalação pelo IBAMA;
- Em Outubro, o Decreto que liberou instalação da Usina de Belo Monte é considerado legal por dois votos a um no TRF-1.

5.3 Documentos do licenciamento ambiental de Belo Monte

Como pode se extrair do histórico acima esmiuçado, o processo de licenciamento da usina hidrelétrica de Belo Monte é alvo de muitas contestações, tanto no âmbito jurídico quanto no administrativo, razão pela qual foi escolhido para

objeto de estudo desta pesquisa, haja vista a possibilidade de explorar o máximo de questões divergentes, enriquecendo este trabalho.

Assim, selecionou-se como documento para análise o Estudo de Impacto Ambiental, realizado dentro do processo de licenciamento ambiental, mais precisamente o processo que ora vigora, realizado pelo IBAMA, lembrando que o órgão ambiental do Pará veio a realizar estudos e emitir licenças, mas que, como visto, foram anuladas por questão de competência.

Nesse contexto, importa estabelecer a lista de documentos da qual consiste o processo de licenciamento ambiental em questão, que pode ser visualizado no quadro abaixo, e que pode ser acessado no site do IBAMA:

<u>Nº</u>	<u>Documento</u>	<u>Assunto</u>	<u>Data</u>
1	Dados Georreferenciados	Dados georreferenciados obtidos do SINIMA	02/02/2006
2	Termo de Referência	Termo de Referência para Estudo de Impacto Ambiental UHE Belo Monte	05/12/2007
3	Informação Técnica	Resposta	02/04/2008
4	Ofício Público (site)	AHE Belo Monte – Resposta à ELETROBRÁS - CTA-DE-1581/2008 e CTA-DE-2574/2008.	04/04/2008
5	Outros documentos públicos	Memória de reunião para verificação de atendimento ao Termo de Referência	25/03/2009
6	Parecer Técnico	Checagem de atendimento ao Termo de Referência	28/04/2009
7	Parecer Técnico	Análise do RIMA protocolado em 13/04/2009	04/05/2009
8	Ofício Público (site)	CTA-DE-4789/2009 - Esclarecimentos e justificativas da Eletrobrás para os pontos indicados como condicionantes ao aceite do EIA	20/05/2009
9	Parecer Técnico	Análise do RIMA apresentado em 19/05/2009	20/05/2009
10	Ofício Público (site)	Ofício nº 528/2009 - DILIC/IBAMA: solicita que o RIMA seja revisado conforme Parecer nº 36/2009 e informa os locais onde o EIA/RIMA deve ser disponibilizado	20/05/2009
11	Outros documentos públicos	Despacho COHID - Aceite do EIA/RIMA para análise técnica	20/05/2009
12	Outros documentos públicos	Edital - Abertura de prazo para solicitação de Audiência Pública	25/05/2009
13	Parecer Técnico	Esclarecimentos acerca da Ação Civil Pública – ACP nº 2009.39.03.000326-2	10/06/2009
14	Estudo Ambiental	EIA/RIMA	21/07/2009
15	Outros documentos públicos	Edital - Reabertura de prazo para solicitação de Audiência Pública	11/08/2009
16	Outros documentos públicos	Edital - Convocação para Audiência Pública	26/08/2009
17	Outros documentos públicos	Edital - convocação para Audiências Públicas	26/08/2009
18	Ata de Audiência Pública	Ata de Audiência Pública realizada no município de Brasil Novo-PA	10/09/2009
19	Ata de Audiência Pública	ERRATA - Ata de Audiência Pública realizada no município de Vitória do Xingu-PA	12/09/2009
20	Ata de Audiência Pública	Ata de Audiência Pública realizada no município de Vitória do Xingu-PA	12/09/2009
21	Ata de Audiência Pública	Ata de Audiência Pública realizada no município de Altamira-PA	13/09/2009

22	Ata de Audiência Pública	Ata de Audiência Pública realizada no município de Belém-PA	15/09/2009
23	Parecer Técnico	Análise do meio físico: geologia, geomorfologia, pedologia e águas subterrâneas	16/09/2009
24	Parecer Técnico	Parecer Técnico da FUNAI sobre a UHE Belo Monte	30/09/2009
25	Parecer Técnico	Análise do meio físico: impactos e programas ambientais	06/10/2009
26	Ofício Público (site)	Manifestação FUNAI - AHE Belo Monte	14/10/2009
27	Ofício Público (site)	Patrimônio cultural, arqueológico, paisagístico e paleontológico na área de influência do AHE Belo Monte	15/10/2009
28	Parecer Técnico	Audiências Públicas	27/10/2009
29	Outros documentos públicos	Estágio da análise do Estudo Ambiental	03/11/2009
30	Parecer Técnico	Solicitação do Laudo de Avaliação do Potencial Malarígeno	04/11/2009
31	Outros documentos públicos	Adequação dos estudos realizados sobre cavidades naturais	18/11/2009
32	Parecer Técnico	Análise técnica do Estudo de Impacto Ambiental	23/11/2009
33	Parecer Técnico	Análise dos impactos e da classificação do grau de relevância das cavidades naturais subterrâneas	23/11/2009
34	Ofício Público (site)	AHE Belo Monte	25/11/2009
35	Parecer Técnico	Resultados apresentados junto à solicitação de coleta de material ictiofaunístico	11/01/2010
36	Ofício Público (site)	Unidades de Conservação Federais na Área de Influência Indireta do AHE Belo Monte	15/01/2010
37	Parecer Técnico	Análise técnica das complementações solicitadas no Parecer nº 114/2009	26/01/2010
38	Ofício Público (site)	Planos a serem contemplados na Licença Prévia	26/01/2010
39	Outros documentos públicos	Relatório de análise do documento intitulado "ATENDIMENTO AO OFÍCIO 1251/2009 DILIC/IBAMA-COMPLEMENTAÇÕES RELATIVAS À QUALIDADE DA ÁGUA	27/01/2010
40	Outros documentos públicos	Nota Técnica a respeito da análise dos impactos e do grau de relevância das cavidades naturais subterrâneas	28/01/2010
41	Parecer Técnico	Parecer conclusivo sobre a viabilidade ambiental do AHE Belo Monte	29/01/2010
42	Outros documentos públicos	Nota Técnica: Atendimento ao Memo. nº 30/10/GP-Ibama	29/01/2010
43	Licença Prévia	---	01/02/2010
44	Outros documentos públicos	Ata de reunião do conselho gestor do IBAMA	19/02/2010
45	Autorização para Abertura de Picada	---	21/07/2010
46	Estudo Ambiental	PBA	31/08/2010
47	Parecer Técnico	Emissão do Atestado de Condição Sanitária para Malária da UHE Belo Monte	07/10/2010
48	Ofício Público (site)	Arqueologia preventiva nas áreas de intervenção da UHE Belo Monte (canteiro de obras e vias de acesso Pimental e Belo Monte)	18/01/2011
49	Outros documentos públicos	Relatório do Processo de Licenciamento – RPL	21/01/2011
50	Outros documentos públicos	Ata da reunião da Comissão de Avaliação e Aprovação de Licenças Ambientais	24/01/2011
51	Parecer Técnico	Análise de solicitação de Autorização de Supressão de Vegetação	25/01/2011
52	Ofício Público (site)	Licença de Instalação nº 770/2011 e demais exigências	26/01/2011

		ao PBA	
53	Autorização de Supressão de Vegetação	---	26/01/2011
54	Licença de Instalação	---	26/01/2011
55	Autorização para Abertura de Picada	---	02/02/2011
56	Parecer Técnico	Análise de solicitação de Autorização de Supressão de Vegetação	04/02/2011
57	Autorização de Supressão de Vegetação	---	08/02/2011
58	Ofício Público (site)	Condicionante 2.28 da LP 342/2010_ICMBio	26/04/2011
59	Ofício Público (site)	Condicionante 2.28 da LP 342/2010_INCRA	03/05/2011
60	Ofício Público (site)	Condicionante 2.28 da LP 342/2010_IPHAN	10/05/2011
61	Ofício Público (site)	Condicionante 2.28 da LP 342/2010_FUNAI	12/05/2011
62	Ofício Público (site)	Condicionante 2.19 da LP 342/2010_IBAMA	19/05/2011
63	Ofício Público (site)	Solicitações IBAMA para avaliação do requerimento de LI	20/05/2011
64	Ofício Público (site)	Solicitações IBAMA para avaliação do requerimento de LI	20/05/2011
65	Ofício Público (site)	Condicionante 2.19 da LP 342/2010_FUNAI	20/05/2011
66	Parecer Técnico	Análise da solicitação de Licença de Instalação	23/05/2011
67	Licença de Instalação	---	01/06/2011
68	Ofício Público (site)	OF 510 UHE Belo Monte	01/06/2011
69	Outros documentos públicos	Relatório do Processo de Licenciamento – RPL	01/06/2011
70	Outros documentos públicos	Ata de Reunião da Comissão de Avaliação e Aprovação de Licenças Ambientais	01/06/2011
71	Parecer Técnico	Análise de solicitação de Autorização de Supressão de Vegetação	13/06/2011
72	Autorização de Supressão de Vegetação	---	21/06/2011
73	Parecer Técnico	Análise de solicitação de Autorização de Abertura de Picada	21/06/2011
74	Autorização para Abertura de Picada	---	27/06/2011
75	Parecer Técnico	Análise de solicitação de Autorização de Supressão de Vegetação	04/07/2011
76	Parecer Técnico	Análise de solicitação de Autorização de Supressão de Vegetação	05/07/2011
77	Autorização de Supressão de Vegetação	---	06/07/2011
78	Autorização de Supressão de Vegetação	---	06/07/2011
79	Parecer Técnico	Retificação da Autorização de Supressão de Vegetação n° 554/2011	07/07/2011
80	Retificação de Autorização de Supressão de Vegetação	---	11/07/2011
81	Outros documentos públicos	Despacho - 2ª Retificação da Autorização de Supressão de Vegetação n° 554/2011	03/08/2011
82	Retificação de Autorização de Supressão de Vegetação	---	04/08/2011
83	Parecer Técnico	Análise de solicitação de Autorização de Supressão de Vegetação	17/08/2011
84	Autorização de Supressão	---	19/08/2011

	de Vegetação		
85	Parecer Técnico	Análise de solicitação de Autorização de Supressão de Vegetação	13/09/2011
86	Autorização de Supressão de Vegetação	---	14/09/2011
87	Parecer Técnico	Análise de solicitação de Autorização de Supressão de Vegetação	29/09/2011
88	Parecer Técnico	Análise de solicitação de Autorização de Supressão de Vegetação	03/10/2011
89	Autorização de Supressão de Vegetação	---	05/10/2011
90	Autorização de Supressão de Vegetação	---	05/10/2011
91	Relatório de Vistoria	Vistoria dos meios físico e biótico	11/10/2011
92	Relatório de Vistoria	Vistoria do meio socioeconômico	11/10/2011

Quadro 1 - Processo de licenciamento ambiental para a instalação da usina de Belo Monte no IBAMA. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/licenciamento/index.php>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

Para que possamos proceder à análise documental, é necessário entendermos de que formas os possíveis impactos ameaçam o meio ambiente e as populações a ele condicionadas. Destarte, o próximo tópico cuidará de tecer uma breve apresentação da questão.

5.4 Entendendo os Impactos da instalação de Belo Monte

5.4.1 A questão indígena

As terras indígenas ocupam metade da bacia do rio Xingu e é graças à manutenção destas que a maior parte do curso do rio continua protegida, haja vista o fato de que as áreas ocupadas pelos índios se destacam como uma ilha de vegetação dentro de uma área já fortemente devastada pela agricultura, pecuária e extração de madeira.

Na região são encontradas trinta e uma terras indígenas, vinte e cinco povos indígenas e quinze unidades de conservação, além de populações ribeirinhas e quilombolas. Destarte, é notória a representatividade em termos de biodiversidade e sócio-diversidade. Esses povos sobrevivem da caça e pesca artesanal, além da agricultura familiar e coleta de frutos, o que revela uma relação com a natureza

bastante diferente do modelo predominante ao qual vem servindo os programas e projetos do Governo Federal.

Ademais, a relação desses povos com o rio e com a floresta transcende à necessidade de sobrevivência, representando uma construção histórico-cultural milenar, onde uma alteração tão brusca como a proposta com a instalação da usina representa a destruição de tradições que importam bastante sob o ponto de vista histórico, antropológico, sociológico e ambiental, entre outros.

Aqui, a falta de um planejamento adequado por parte do governo e a pressão para o rápido andamento da obra acabam colidindo diretamente com os direitos garantidos constitucionalmente às populações indígenas e ribeirinhas, assim como também ao meio ambiente. A necessidade de se promover o desenvolvimento econômico bate de frente com o modo de vida tradicional desses povos, ameaçando a diversidade local.

Fato é que, desde os anos oitenta, quando das primeiras tentativas de implantação de uma hidrelétrica no Xingu, os índios da região lutam em defesa das suas terras, desta forma, a questão indígena é indubitavelmente o ponto crucial dos impasses que incitam as maiores polêmicas sobre a implantação da usina de Belo Monte. A Constituição Federal brasileira é clara quando afirma em seu artigo 231:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

(...)

§ 3º - O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, **ouvidas as comunidades afetadas**, ficando-lhes. (grifo nosso) (Constituição Federal de 1988).

A falta de oitiva dos povos indígenas tem se mostrado como um dos maiores percalços para a efetividade do projeto, deixando claro o enfraquecimento da democracia, ao passo que retira-se a dignidade desse povo, tolhendo seus meios de sobrevivência sem sequer dar-lhe voz, atentando contra direitos individuais e coletivos.

No vídeo *Xingú S.O.S. - Contra a Usina Hidrelétrica de Belo Monte*, o cacique Kotoke diz:

Isso aqui acabou o Xingu, né? Esse problema que está sendo feito, tá deixando a gente não trabalhar direito e não dormir direito pensando nisso, no mundo que vamos viver no futuro, se não tiver

peixe. Por que vocês estão fazendo isso sem consultar as lideranças? Antes de ser elaborado qualquer documento, tem de ser consultado todo mundo. Eu vou falar aqui diante de todo mundo, das lideranças mais velhas, que já vinham lutando por nossos direitos. Estamos aqui tentando solucionar problema novo. O branco cada dia mais está querendo colocar as dificuldades para nossa comunidade indígena. Só que ele é outra pessoa. Não fala nossa língua. Ele pode tentar explicar para nós, mas nós não vamos entender. Foi criado um estatuto. Não sei quem criou isso. E enquanto a gente está aqui na aldeia, sem saber de nada do que está acontecendo lá fora, fizeram estatuto. A lei do índio. Isso pegou nós também. Eu acho muito errado se o presidente da FUNAI fez isso. Ele tinha que ter vindo aqui consultar nós, as 14 etnias. Foi assinado pelo presidente da FUNAI, pelo presidente Lula. Lula nem chegou aqui para conhecer nós, a gente nem chegou a pegar a mão dele. E vem querer se meter na vida da gente? cada elemento da natureza, inclusive a humanidade, deve ser preservado e respeitado para garantir o equilíbrio do sistema da biosfera.” (2010, online acesso <<http://www.youtube.com/watch?v=IW8E3WuKUqc&feature=fvst>>).

No vídeo *Povo do Xingu contra a construção de Belo Monte*, os índios também manifestam a sua revolta, a exemplo do cacique Megaron Kayapó, que aduz:

Esse nosso movimento é para mostrar para as pessoas que às vezes não entendem muito nosso costume, como nós vive, de que nós vive. E nós, índio, depende do rio, depende da floresta, depende da terra para poder sobreviver. Na terra, nós planta, na floresta nós caça e no rio tem os peixe que nós pesca pra alimentar nossa família.” Também assim se manifesta o cacique. (2010, online acesso <<http://www.youtube.com/watch?v=IW8E3WuKUqc&feature=fvst>>).

Diante do exposto, fica clara a situação de injustiça social que sofrem os povos indígenas e os ribeirinhos em geral, que se traduz na falta de respeito com o meio ambiente (em sentido lato), refletindo-se em uma agressão ao próprio bem-estar social, configurando-se claramente na supremacia do interesse de alguns em um ambiente de todos.

5.4.2 A complexidade da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte

A construção do complexo energético de Belo Monte atinge diretamente quatro municípios: Altamira, Vitória do Xingu, Brasil Novo e Anapu.

O aproveitamento hidrelétrico é formado por um conjunto de canais artificiais que se interligam, estando estes localizados em três sítios distantes: Pimental, Bela Vista e Belo Monte:

- Sítio de Pimental:

Localizado a 40 km de Altamira, aqui localiza-se o barramento principal, o vertedouro principal e a casa de força complementar;

- Sítio Bela Vista:

Aqui está localizado um vertedouro complementar, que resguarda o nível do reservatório, para o qual é direcionada parte da água do Rio Xingu através dos canais de derivação;

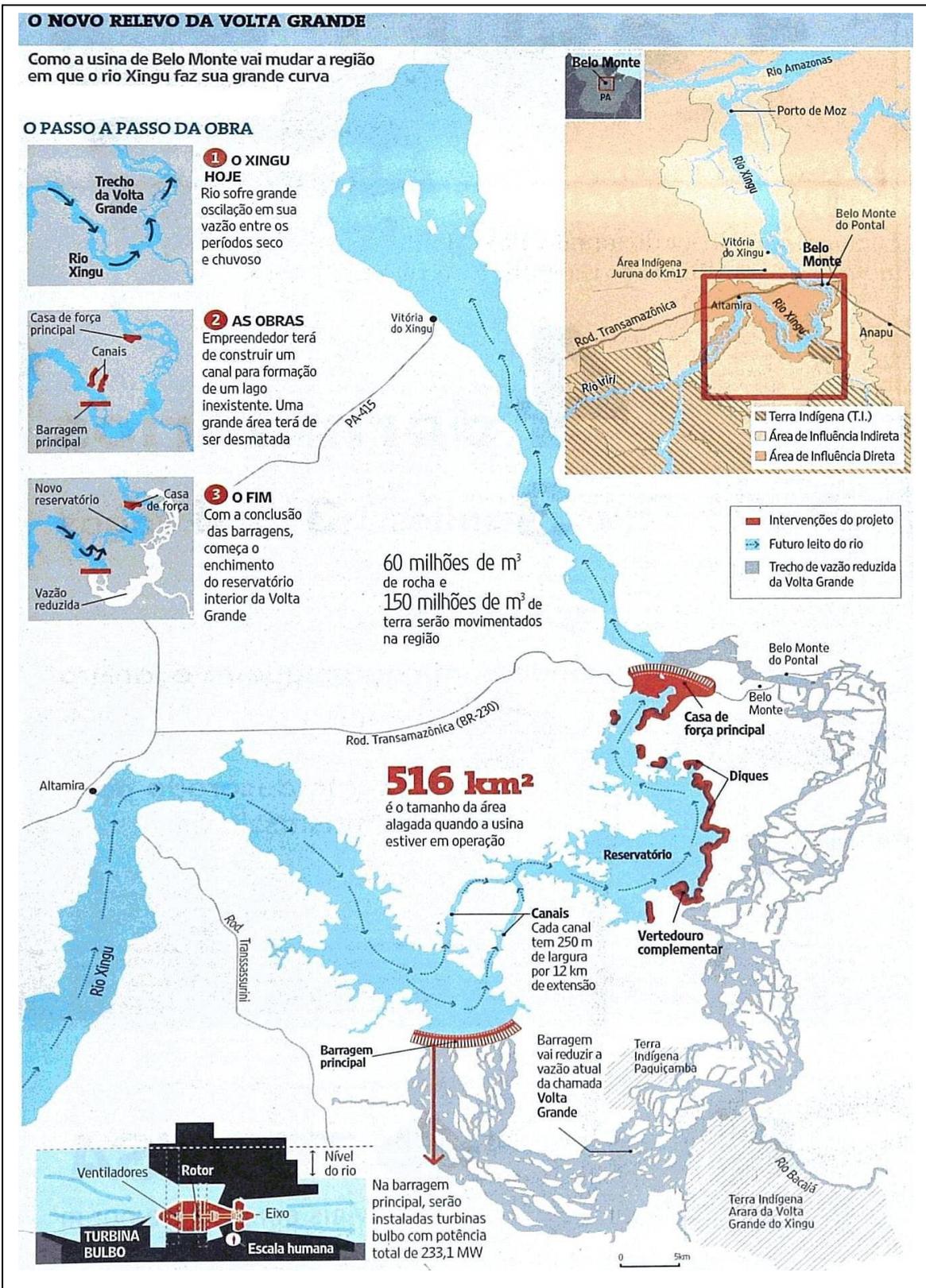
- Sítio Belo Monte:

Neste sítio localiza-se a casa de força principal, com potencial instalado de 11 mil MW.

Considerando a dimensão da obra, o bioma em que está localizada e a distância entre os componentes de funcionamento da usina, não é difícil imaginar os reflexos de tal intervenção antrópica no meio ambiente. Isto sem falar que, além das obras necessárias para a instalação da usina em si, é preciso que haja construções complementares que viabilizem a realização da obra, haja vista o fato de que há a necessidade se transportar um maquinário de grande porte, alojar os trabalhadores entre outros, o que traz conseqüências diretas em termos socioambientais. Nesse contexto, além da obra em si, é necessário a construção de:

- Três alojamentos para os trabalhadores;
- 260 km de estrada aberta na transamazônica;

A figura abaixo mostra detalhadamente as especificidades da obra em comento, assim, vejamos:



5.5 Resultados da análise documental

5.5.1 Pontos críticos do EIA/RIMA

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é um trabalho de pesquisa onde, através de um de análises laboratorial, de campo e levantamento da literatura científica pertinente, busca-se avaliar os impactos que um empreendimento venha a causar ou esteja causando ao meio ambiente. Segundo a resolução 01/86 do CONAMA, que regula este instrumento, o EIA deve ser realizado por uma equipe multidisciplinar, a expensas do empreendedor, ficando, tanto este quanto aquela, responsáveis pelas informações prestadas, sob pena de sofrerem sanções nas esferas cível, penal e administrativa.

No que concerne ao Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) se constitui em uma parte integrante do EIA, sendo considerado como uma espécie de tradução deste, ou seja, no RIMA os termos técnicos devem ser adequados para facilitar o acesso e o entendimento da população em geral. O RIMA deve ser amplamente divulgado, só se admitindo o sigilo industrial.

O artigo 5º da Resolução 01/86 do CONAMA estabelece as diretrizes mínimas do EIA, vejamos:

Art. 5º - O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;

II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;

III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental, o órgão estadual competente, ou o IBAMA ou, quando couber, o Município, fixará as diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, forem

julgadas necessárias, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos. (Resolução do CONAMA 01/86).

A mesma resolução, no seu artigo 6º, coloca os requisitos técnicos mínimos para a elaboração do EIA:

Art. 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados. (Resolução do CONAMA 01/86).

Diante da previsão legal supracitada, podemos definir que o EIA/RIMA deverá ter a seguinte estrutura:

1. Informações Gerais;
2. Caracterização do Empreendimento;
3. Área de influência;

4. Diagnóstico ambiental da área de influência:
 - Qualidade Ambiental;
 - Fatores Ambientais;
 - Meio físico;
 - Meio Biológico;
 - Meio Antrópico;
5. Análise dos Impactos Ambientais;
6. Proposição de medidas mitigadoras;
7. Programa de acompanhamento e monitoria dos impactos ambientais;
8. Conclusão;
9. Identificação da equipe técnica;
10. Bibliografia.

Colocadas estas considerações, partiremos para a análise dos pontos falhos observados no EIA/RIMA da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

5.5.1.1 Aspectos Sociais, Culturais e Antropológicos

- O EIA/RIMA não delinea as especificidades da dinâmica demográfica e social da região no que concerne às diferentes formas de ocupação, não só em termos territoriais, mas também históricos e culturais, que deveriam ser considerados em si e em relação ao complexo de obras provenientes do projeto de construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte;
- O EIA/RIMA, no que se refere aos imóveis passíveis de desapropriação, utiliza uma metodologia falha, já que tem como unidade de análise prioritária o imóvel a ser indenizado e as condições do seu ocupante, desconsiderando as mesmas questões histórico-culturais supracitadas, o que se reflete em uma séria falta, que torna deficiente qualquer tentativa de estabelecer impactos ou propor projetos e programas;
- Apesar de ser acentuado expressamente no EIA (Vol. 24, p.73) que o extrativismo vegetal é a principal atividade realizada na área de influência do projeto, em nenhum momento o mesmo estudo traz à baila a importância do extrativismo e de seu valor como uma economia sustentável, considerando o papel da preservação da floresta e dos rios como ecossistemas que devem ter o

mínimo de alteração possível para a manutenção e continuidade da economia local;

- É reconhecido pelo EIA/RIMA que 72,9% da população tem na pesca sua principal fonte de alimentação (Vol. 24, p.22), e que o rio Xingu é utilizado como principal rota de transporte (Vol. 24 p.121); mesmo estando presentes todos esses dados, que deixam clara a importância do rio Xingu em termos sociais, econômicos e culturais, o EIA/RIMA é omissivo quanto à descrição de como a construção da usina e a diminuição da vazão do rio irá afetar essas atividades;
- As modificações que a construção da usina trará para a malha urbana são colocadas no EIA/RIMA, contudo são expressas de forma superficial, já que não existe projeção a médio e longo prazo e nem se pauta na dinâmica migratória e seus efeitos, fato que macula qualquer tentativa de implantação de programas de mitigação;
- No EIA/RIMA, a área em questão é dividida fisicamente em três:
 - 1) Área de influência direta (AID)
 - 2) Área de influência indireta (All)
 - 3) Área diretamente afetada (ADA)

Nesse contexto, o EIA coloca Altamira, Brasil Novo, Vitória do Xingu e Anapú como locais em que se encontram as áreas diretamente afetadas, ficando os demais municípios da região considerados como área de influência indireta, o que não lhes outorga o direito de participarem de programas de mitigação e compensação.

Ademais, por tratar-se de uma divisão que considera aspectos puramente físicos, não havendo uma divisão da população afetada em números reais, ficando esta ignorada na sua real quantificação, já que está adstrita à tal divisão física.

- O estudo não usa a expressão POPULAÇÃO ATINGIDA, apenas AID, All e ADA. Nesse contexto, os impactos são analisados em relação ao território, enquanto espaço físico, e não em relação às pessoas que lá vivem e sua construção sócio-cultural;
- O EIA não trata a relação homem/natureza/sociedade sob uma abordagem sistêmica, trazendo uma completa desconsideração dos saberes dos povos indígenas. Contudo, apenas duas terras indígenas estão dentro da área de influência direta. Assim, os habitantes dessas sete terras indígenas restantes são tratados pelo estudo sem distinção alguma dos demais habitantes da região;

- O EIA/RIMA divide os indígenas da região em três grupos:
 1. Os que habitam a volta grande do rio Xingu;
 2. Os que habitam as margens do rio Xingu, acima da volta grande;
 3. Os citadinos;

- O RIMA menciona a necessidade de reassentar parte dos índios - aqui considerando apenas as duas terras sob a AID – em consequência da implantação da Usina. Prevê também o aumento da pressão sobre tais terras indígenas com o advento de mazelas de toda monta, como aumento do alcoolismo, aumento de DST's, prostituição e drogas.

- No volume 35, p.103, o EIA/RIMA reconhece expressamente a existência de índios isolados na região, ainda assim não faz qualquer alusão aos impactos que essas tribos possam vir a sofrer.

- No estudo, a região da volta grande do rio Xingu é tida como área diretamente afetada, mas os povos indígenas que habitam tal região não são considerados como diretamente afetados, já que o estudo considera como população atingida apenas aquela que sofrerá com as inundações - reflexo da divisão com base em dados físicos apenas - olvidando de mencionar os que sofrerão com a seca, entre outros impactos.

- Ainda há que se ressaltar a questão da segurança pública em termos gerais, já que a necessidade de mão-de-obra para a construção da usina incide em um aumento do fluxo migratório, o que influencia no crescimento das ocorrências policiais. Tais fatores além de requererem melhoria no que concerne à segurança pública, trazem a demanda por melhoria na saúde, educação, emprego etc., que devem ser avaliados sob a ótica de antes, durante e depois da construção da usina, trabalhando diagnósticos e projeções para, só assim, serem propostos planos e programas eficientes de promoção de justiça social. Nada disso recebe o tratamento merecido no EIA/RIMA;

- Falta também uma análise sistêmica no que concerne à inter-relação entre meio físico, meio biótico e meio sócio-econômico. Assim, a relação entre população humana, a biota, o regime de chuvas, as cheias etc., fica sem ter uma observação apurada e necessária, sendo apenas considerada de forma esporádica a de dependência de algumas famílias indígenas, com espécies de peixes como fonte de alimentação.

5.5.1.2 Aspectos Naturais

- O EIA/RIMA reconhece a diminuição das águas do rio Xingu e seus tributários, tanto que chama o trecho de 100 km entre Pimental e Belo Monte de trecho de vazão reduzida (TVR);
- O EIA/RIMA não contém uma avaliação sobre a diminuição dos lençóis freáticos;
- É sabido que o rio Xingu é berço de várias espécies endêmicas, o EIA/RIMA reconhece que 3% das espécies encontradas no Xingu são endêmicas;
- Fica claro no estudo que o conhecimento da ictofauna da região é incipiente e por isso, é fundamental evitar a perda da diversidade;
- Os mamíferos aquáticos não são analisados no EIA/RIMA.

De tudo que fora mostrado como resultado da análise do EIA/RIMA, conclui-se que este:

- Não apresenta informações satisfatórias a respeito da manutenção da biodiversidade;
- É omissos quanto às consequências do desvio das águas para a navegabilidade à jusante, justamente onde fica localizada a maioria das tribos indígenas que se utilizam do rio como meio de transporte;
- As audiências públicas não ocorreram da maneira devida, tolhendo a participação das comunidades afetadas, que não tiveram suas questões analisadas a contento;
- Parte das informações que deveriam ter sido apresentadas foram omitidas.

5.5.2 Questões jurídico-administrativas

Belo desmonte, Belo monstro, são muitas as expressões usadas pelos críticos para apregoar a insatisfação com a construção da Hidrelétrica no rio Xingu. De qualquer forma, o fato é que as irregularidades e ameaças do projeto resultam

em um belo monte de ações judiciais que atualmente tramitam no Tribunal Regional Federal no Pará, consistindo a maioria delas em ações civis públicas interpostas pelo Ministério Público Federal.

Para que possamos compreender a complexidade jurídica que envolve a questão de Belo Monte, optamos por fazer uma análise genérica do andamento processual das doze ações civis públicas referentes ao caso, com vistas a entender de que forma se coloca o judiciário frente às questões ambientais, sociais e econômicas inerentes ao caso, além de buscar observar como está sendo aplicada a legislação no caso concreto.

Primeiro, é mister entender do que se tratam tais ações e como se encontra o seu trâmite na justiça. Para tal, podemos verificar o resumo feito pelo Ministério Público Federal no Pará na tabela abaixo:



	Processo nº	Assunto	Réus	Íntegra da Inicial	Situação
1	2001.39.00.005867-6 5850-73.2001.4.01.3900	Ação Civil Pública para garantir que o licenciamento de Belo Monte seja feito pelo Ibama e não pelo órgão estadual, como quer a Eletronorte, e para seja impedida a contratação da Fadesp para os Estudos, sem licitação	Eletronorte / Fadesp	Primeira ACP	Sentença considerando procedente em parte na primeira instância. Sentença confirmada em decisão colegiada no TRF1. Trânsito em julgado. Andamento processual
2	2006.39.03.000711-8 709-88.2006.4.01.3903	ACP para anular o Decreto Legislativo 788 e assegurar a oitiva prévia dos povos indígenas	Eletronorte / Eletrobrás / Ibama / Funai	Segunda ACP	Sentença considerando improcedente, do juiz Herculano Ilacif. MPF recorreu. Aguarda julgamento na 2ª Instância. Relatora Desembargadora Selene Almeida. Andamento processual
3	2007.39.03.000283-9 283-42.2007.4.01.3903	ACP para proibir Eletrobrás de realizar Estudos de Impacto Ambiental sem o Termo de referência obrigatório	Eletrobrás	Terceira ACP	Sentença considerando improcedente, do juiz Herculano Ilacif. MPF recorreu. Aguarda julgamento na 2ª Instância. Relatora Desembargadora Selene Almeida. Andamento Processual
4	2008.39.03.000071-9 71-84.2008.4.01.3903 0003843-98.2007.4.01.3900	ACP para impedir convênio com empreiteiras para realizar os Estudos e proibir confidencialidade.	Eletrobrás / Norberto Odebrecht / Andrade Gutierrez / Camargo Correa	Quarta ACP	Conflito de competência ainda não movimentado no TRF1. Liminar concedida em 15/04/2008. Processo suspenso em 05/12/2008 por efeito concedido pelo TRF1 no agravo 2008.01.00.021184-4. Aguarda julgamento na 1ª Instância. Andamento Processual
5	2008.39.03.000218-1 218-13.2008.4.01.3903 0003456-83.2007.4.01.3900	Ação de improbidade contra os representantes das 3 empreiteiras pela ilegalidade do convênio com a Eletrobrás	Andrade Gutierrez / Norberto Odebrecht / Camargo Correa / Aloisio Marcos Vasconcelos	Primeira Ação de Improbidade	Sentença considerando improcedente sem exame do mérito, juiz Antonio Carlos de Almeida Campelo. Apelação Cível ainda sem julgamento no TRF1. Aguarda julgamento na 2ª Instância. Relator Desembargador Tourinho Neto. Andamento Processual

			Novais / Rogerio da Silva		
6	25779-77.2010.4.01.3900	ACP para anular o aceite do Eia-Rima incompleto pelo Ibama e também a Avaliação Ambiental Integrada	Ibama / Eletrobrás / Eletronorte / Andrade Gutierrez / Camargo Correa / Norberto Odebrecht / Aneel	Quinta ACP	Conflito de competência nº 0041328-56.2011.4.01.0000. Relatora Selene Almeida. Andamento Processual Liminar deferida em parte em 02/06/2009. Suspensa por decisão monocrática em 05/08/2009, em fase de contestações. Aguarda julgamento na 1ª Instância. Andamento Processual
7	0000363-35.2009.4.01.3903	Ação de improbidade contra o servidor do Ibama que assinou o Aceite do Eia-Rima incompleto.	Adriano Rafael Arrepia Queiroz	Segunda Ação de Improbidade	Sentença extinguindo o processo sem exame do mérito em 15/03/2010. Apelação do MPF admitida em 03/2011, aguarda julgamento no Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Relator Desembargador Italo Fioravanti Sabo Mendes. Andamento Processual
8	26161-70.2010.4.01.3900	Ação Civil Pública para obrigar a realização de audiências em todas as comunidades afetadas	Ibama / Eletrobrás / Eletronorte	Sexta ACP	Conflito de Competência nº 0041323-34.2011.4.01.0000. Relatora Desembargadora Selene Almeida. Julgada competência de Altamira em 06/09/2011. Andamento Processual Liminar deferida em parte em 10/11/2009. Suspensa por decisão monocrática em 12/11/2009. Fase de manifestações preliminares. Aguarda julgamento na 1ª Instância. Andamento Processual
9	25999-75.2010.4.01.3900	Ação civil pública para obrigar a correção de irregularidades graves no licenciamento ambiental	Aneel / Eletrobrás / Ibama / ANA	Sétima ACP	Conflito de Competência nº 0041327-71.2011.4.01.0000. Relator Desembargador João Batista Moreira. Julgada competência de Belém em 20/09/2011. Andamento Processual Liminar deferida em 19/04/2010. Suspensa por decisão monocrática em 20/04/2010, confirmada pelo órgão colegiado em

					17/06/2010. Aguarda julgamento na 1ª Instância. Andamento processual
10	25997-08.2010.4.01.3900	Ação civil pública para suspender a licença prévia e o leilão até que seja regulamentado o aproveitamento de recursos hídricos em Terras Indígenas, conforme artigo 176 da Constituição	Aneel / Ibama / Funai, a União e Eletrobrás.	Oitava ACP	Conflito de competência nº 0041329-41.2011.4.01.0000. Relator desembargador Jirair Megueriam. Julgada competência de Belém em 04/10/2011. Andamento Processual Liminar deferida em 14/04/2010. Suspensa por decisão monocrática em 16/04/2010, confirmada pelo órgão colegiado em 17/06/2010. Aguarda julgamento na 1ª Instância. Andamento processual
11	968-19.2011.4.01.3900	Ação Civil Pública para suspender a Licença Parcial de Instalação concedida pelo Ibama sem previsão na Legislação Ambiental.	Nesa / Ibama / BINDES	Nona ACP	Conflito de competência ainda não movimentado no TRF1. Juiz Hugo Sinvaldo Silva da Gama Filho, da 9ª Vara da Justiça Federal em Belém - Vara Ambiental criada em 2010 por portaria do TRF1 - declinou da competência para a Vara Federal de Altamira em 13/07/2011. Liminar deferida em 25/02/2011. Suspensa por decisão monocrática do presidente do TRF1 em 03/03/2011. Ainda sem julgamento pelo órgão colegiado do TRF1. Aguarda julgamento na 1ª Instância. Andamento processual
12	18026-35.2011.4.01.3900	Ação Civil Pública para suspender a Licença de Instalação concedida pelo Ibama sem que as condicionantes impostas pelo próprio Ibama tenham sido cumpridas.	Nesa/Ibama	Décima ACP	Conflito de competência ainda não movimentado no TRF1 Conflito de competência estabelecido pelo juiz Ruy Dias de Souza Filho, da Vara Federal de Altamira, no dia 30/09/2011. Andamento processual Juiz Hugo Sinvaldo Silva da Gama Filho, da 9ª Vara da Justiça Federal em Belém - Vara

					17/06/2010. Aguarda julgamento na 1ª Instância. Andamento processual
10	25997-08.2010.4.01.3900	Ação civil pública para suspender a licença prévia e o leilão até que seja regulamentado o aproveitamento de recursos hídricos em Terras Indígenas, conforme artigo 176 da Constituição	Aneel / Ibama / Funai, a União e Eletrobrás.	Oitava ACP	Conflito de competência nº 0041329-41.2011.4.01.0000. Relator desembargador Jirair Megueriam. Julgada competência de Belém em 04/10/2011. Andamento Processual Liminar deferida em 14/04/2010. Suspensa por decisão monocrática em 16/04/2010, confirmada pelo órgão colegiado em 17/06/2010. Aguarda julgamento na 1ª Instância. Andamento processual
11	968-19.2011.4.01.3900	Ação Civil Pública para suspender a Licença Parcial de Instalação concedida pelo Ibama sem previsão na Legislação Ambiental.	Nesa / Ibama / BIDES	Nona ACP	Conflito de competência ainda não movimentado no TRF1. Juiz Hugo Sinvaldo Silva da Gama Filho, da 9ª Vara da Justiça Federal em Belém - Vara Ambiental criada em 2010 por portaria do TRF1 - declinou da competência para a Vara Federal de Altamira em 13/07/2011. Liminar deferida em 25/02/2011. Suspensa por decisão monocrática do presidente do TRF1 em 03/03/2011. Ainda sem julgamento pelo órgão colegiado do TRF1. Aguarda julgamento na 1ª Instância. Andamento processual
12	18026-35.2011.4.01.3900	Ação Civil Pública para suspender a Licença de Instalação concedida pelo Ibama sem que as condicionantes impostas pelo próprio Ibama tenham sido cumpridas.	Nesa/Ibama	Décima ACP	Conflito de competência ainda não movimentado no TRF1 Conflito de competência estabelecido pelo juiz Ruy Dias de Souza Filho, da Vara Federal de Altamira, no dia 30/09/2011. Andamento processual Juiz Hugo Sinvaldo Silva da Gama Filho, da 9ª Vara da Justiça Federal em Belém - Vara

					Ambiental criada em 2010 por portaria do TRF1 - declinou da competência para a Vara Federal de Altamira em 13/07/2011. Andamento Processual Tem um agravo de instrumento no TRF1, apesar de não haver decisão liminar. Andamento do agravo
13	0028944-98.2011.4.01.3900	Ação Civil Pública para suspender as obras para evitar a remoção dos povos indígenas Arara e Juruna e para assegurar o respeito ao direito da natureza e das gerações futuras.	Nesa	Décima Primeira ACP	Ainda não está em conflito de competência. Juiz Hugo Sinvaldo Silva da Gama Filho, da 9ª Vara da Justiça Federal em Belém - Vara Ambiental criada em 2010 por portaria do TRF1 - declinou da competência para a Vara Federal de Altamira em 18/08/2011. Andamento processual Sem decisão judicial.
14	0001618-57.2011.4.01.3903	Ação Civil Pública para suspender as obras e obrigar a apresentação de cadastro sócioeconômico, o respeito à inviolabilidade do domicílio de camponeses e a regularização fundiária pelo MDA	Nesa / União	Décima Segunda ACP	Juiz Ruy Dias de Souza Filho declinou da competência para a 9ª Vara da Justiça Federal em Belém. Andamento Processual

Tabela 1 – Tabela do andamento processual das ações civis públicas relativas a Belo Monte Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.gov.br/>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

Como se pode ver, trata-se de uma lista grande, com processos que correm desde o ano de 2001, mas que a sua grande maioria ainda não teve um desenrolar definitivo. A lista demonstra a existência de 12 ACP's (Ações Civis Públicas) e duas ações de improbidade.

Na verdade, a única ação que chegou a um desfecho final foi a primeira ACP, que tratou de garantir que o Licenciamento Ambiental do caso de Belo Monte fosse feito pelo IBAMA, e não pelo órgão ambiental estadual, além de impedir a contratação da FEDESP sem licitação. Tal ação foi julgada procedente e encontra-se com decisão transitada em julgado, ou seja, aquela decisão da qual não mais se pode recorrer.

Considerando que está expresso na Constituição Federal, em seu artigo 231, § 3º, que a utilização de recursos hídricos em Terras Indígenas está sujeito a uma autorização proveniente do Congresso Nacional, havendo a oitiva das comunidades que serão afetadas, a segunda ACP objetiva anular o decreto legislativo que autoriza a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte, o decreto 788/05, além de tentar assegurar a oitiva dos povos indígenas. O andamento processual da tabela acima em relação a este processo encontra-se desatualizado, haja vista que já foi realizado o julgamento na segunda instância.

O primeiro voto fora dado pela desembargadora Selene Maria de Almeida, que votou pela anulação do referido decreto. Em seu pronunciamento, Selene tratou detalhadamente dos impactos que a construção da usina trará, tanto em termos sociais quanto ambientais.

Os réus tentam se defender afirmando que a construção da usina não se dará diretamente em territórios indígenas, motivo pelo qual não haveria impacto para estes. A juíza afirma que os argumentos dos réus são desprovidos de qualquer plausibilidade, já que, de qualquer feita, a instalação da usina, trazendo a diminuição da vazão do rio, afetará a sobrevivência dessas populações.

Selene ainda defende que o Congresso Nacional deve formular um marco legal para regulamentar a oitiva dos indígenas antes que se torne corriqueira a construção desse tipo de empreendimento na Amazônia. Defende a desembargadora que os índios têm o direito constitucional de utilizar as suas terras, destacando que "Hoje a sociedade nacional só tem a oferecer aos índios doença, fome e desengano."

O segundo voto deveria ser dado de pronto pelo desembargador Fagundes de Deus, contudo o mesmo pediu vistas para analisar melhor o processo, adiando sua decisão e ocasionando ainda mais morosidade no andamento processual. O que mais impressiona é que o processo tramita no TRF do Pará desde 2006, tem

ampla repercussão nacional e ainda assim o desembargador precisa de mais tempo para analisá-lo melhor.

Em 26 de Outubro de 2011, finalmente, o juiz Fagundes de Deus emite seu voto, indo de encontro ao da relatora Selene de Almeida, haja vista ter acolhido os argumentos da Eletronorte, sendo favorável à implantação da hidrelétrica de Belo Monte. Vale salientar um fato curioso, o desembargador Fagundes de Deus fora, em 1978, advogado da própria Eletronorte, concessionária que irá operar a usina. Fagundes justifica seu voto afirmando que não existe regra que determine que a oitiva dos indígenas deverá se realizar antes da implantação do empreendimento, apenas que deve ser realizada, o que no caso em questão ocorreu. Conclui que a consulta é apenas uma formalidade, sem poder algum de influenciar a decisão parlamentar.

A desembargadora Maria do Carmo Cardoso seria a próxima a votar, contudo também pedira um tempo para analisar melhor o caso, postergando ainda mais o deslinde do processo. Em 09 de Novembro de 2011, Cardoso se pronuncia seguindo o voto de Fagundes de Deus, votando pelo indeferimento do mérito da ACP. A desembargadora corrobora com a tese do governo de que, não havendo alteração direta nas terras indígenas pela construção da usina, não há que se falar em impacto para tais populações.

Diante do acórdão, publicado em 25 de Novembro de 2011, Ainda cabe recurso extraordinário ou recurso especial em terceira instância, ou seja, no STJ (Superior Tribuna de Justiça). Portanto, este processo ainda está em tramitação.

Nos demais processos, podemos observar dois fatores que impedem um pleno andamento: indefinição de competência e contradição em deferimento de liminares.

A tabela acima revela que, na maioria dos processos, há declínio ou conflito de competência. Declina a competência o juiz que entende não ser da sua alçada aquela decisão, direcionando-a assim para o juízo que lhe pareça competente. Quando este também se declara incompetente, ocorre o que chamamos de conflito de competência, que deverá ser resolvido pelo STJ.

Fato é que a indefinição de competência, no que concerne às ações relativas ao caso Belo Monte, configura-se como um dos principais entraves para a agilidade dos trâmites processuais. A situação se agrava quando se junta com a pressa do governo em cumprir com as metas do Ministério de Minas e Energia, levando a

gradativa construção da obra, dando brecha ao corriqueiro costume de se apelar para a teoria do fato consumado, ou seja, já que se construiu despendendo recursos econômicos, recursos públicos no caso em questão, seria um contrassenso qualquer tentativa de paralisar ou impedir a conclusão da obra.

Em 27 de Maio de 2010, uma portaria editada pela presidência do TRF1 (Tribunal Regional Federal da Primeira Região), trouxe significativa melhora, com a criação da 9ª vara federal em Belém, esta especializada no julgamento de causas ambientais. Apesar de tal melhoria, o problema de indefinição de competência não foi sanado, o que obrigou ao TRF a determinar a competência das ações referentes à Belo Monte para a vara de Altamira, em Setembro de 2011. Uma semana depois, o TRF resolve modificar a decisão anterior, definindo como competente para tais ações a 9ª vara federal de Belém.

No que concerne ao problema da concessão e cassação de liminares, na tabela acima podemos observar, em inúmeras ações, que uma hora a liminar é concedida e em outra, negada. Essas decisões incongruentes trazem uma considerável insegurança jurídica, dificultando a atuação do judiciário frente ao efetivo início das obras.

Da análise da atuação do judiciário no caso Belo Monte, conclui-se:

- O Ministério Público Federal vem tentando, de todas as maneiras, impedir o prosseguimento do projeto e promover o respeito ao meio ambiente;
- A justiça não atua com a menor congruência, uma hora concede os pedidos de liminares do Ministério Público Federal, outra derruba as mesmas liminares por ele concedidas.

Falta conhecimento da questão pelos setores jurídicos, muitas vezes falta ética na atuação dos mesmos setores, e acaba predominando a visão jurídica antropocêntrica, como no caso em que o juiz suspende a liminar que impedia a construção da usina, alegando que tal fato atrapalha a política energética do país.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estudo de Impacto Ambiental, instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente e parte integrante do processo de licenciamento ambiental, possui alta representatividade no que concerne a evitar a ocorrência de um dano ao meio ambiente, haja vista o fato de este ser produto de uma análise técnico-científica que deve ser realizada por uma equipe de especialistas de diversas áreas.

Contudo, trata-se de um instrumento de extrema complexidade, seja no âmbito técnico, jurídico ou administrativo e, a despeito da ampla previsão legal, ainda não possui contornos bem delineados, o que dificulta sua aplicação prática. Soma-se a isto o fato de grande parte dos aplicadores da lei, assim como os tomadores de decisão, não terem uma compreensão adequada das questões de que trata o EIA, e ainda assim terem o poder de deliberar sobre tais questões.

Assim, temos que, no contexto do modelo econômico vigente, o EIA passa a ser um instrumento precário, já que não tem sua importância preventiva reconhecida, predominando sobre ele duas visões:

1. ENTRAVE AO DESENVOLVIMENTO (pelos setores econômicos);
2. ETAPA FORMAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL (pelo poder público).

Destarte, o EIA não atua de forma efetiva na intercessão entre o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental, pelo fato de que ocorre a superveniência dos interesses econômicos sobre os demais, o que tem sido legitimado inclusive pelo Direito, através da atuação do judiciário.

Ademais, os tomadores de decisão não ponderam os valores sociais e ambientais juntamente com os econômicos, como deveria ser, mormente quando se trata de empreendimentos onde exista envolvimento direto do poder público, haja vista o fato de que aqui as decisões são tomadas de portas fechadas e antes mesmo de o projeto ser submetido a qualquer avaliação de viabilidade socioambiental.

Pelo pouco visto, os setores administrativos estão mais preocupados com os fatores econômicos do que com os ambientais, a exemplo do caso Belo Monte, onde a política energética do país, peça chave para o setor produtivo, vem se

sobrepondo, não só aos interesses ambientais em geral, como também aos direitos das tribos indígenas e populações ribeirinhas da região.

Aqui, interessa mais terminar o projeto antes que termine o governo do que respeitar o meio ambiente, já que buscar uma ação cautelosa frente ao meio ambiente tomaria muito tempo para o pouco prazo estabelecido pelo governo, o que só fortalece a ignorância e a falta de ética dos administradores.

O caso de Belo Monte foi escolhido por se mostrar abrangente por suas próprias especificidades. Trata-se, como vimos, de uma obra gigantesca e bilionária a ser implantada em um local de alta representatividade em termos ambientais, sociais e culturais.

Crise institucional, crise do sistema regulatório brasileiro e crise da democracia. Esta é a conclusão que traz uma análise maior sobre a instalação da hidrelétrica de Belo Monte. Tudo em nome de um modelo de desenvolvimento que se mostra cada vez mais insustentável, indo de encontro ao que foi paulatinamente sendo construído pelos movimentos sociais e ambientais ao longo dos últimos trinta anos.

Pelo exposto, podemos dizer que a gestão pública do meio ambiente no Brasil tem se dado com a inobservância das bases legais e éticas propostas. Os gestores atuam à revelia das questões socioambientais e desconsiderando as especificidades do meio ameaçado. Busca-se resolver tecnicamente os conflitos e postergar ações que possam atuar diretamente na solução dos problemas. Ademais, utilizando-se da justificativa de prevalência do interesse público, tentam maquiagem suas ações, considerando qualquer opinião em desfavor do projeto proposto como mera expressão pontual.

De tudo, se depreende que a solução para a problemática referente à complexidade jurídico-administrativa do EIA se dá sob várias perspectivas.

Primeiro, para a falta de segurança jurídica, proveniente das falhas na previsão legal do Estudo de Impacto Ambiental e do próprio processo de licenciamento ambiental, faz-se mister a edição de uma Lei Federal que trate do tema. Salientamos aqui que já existem vários projetos de lei referentes à questão tramitando no Congresso Nacional.

Com relação aos órgãos ambientais, destacamos que é fundamental a implementação do fortalecimento dos órgãos executivos do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), no caso o IBAMA (Instituto Brasileiro do meio Ambiente

e dos recursos naturais renováveis) e o ICMBIO (Instituto Chico mendes), que devem atuar com o aparato necessário e com a autonomia devida, o que não tem ocorrido atualmente.

Contudo, a solução da questão em foco reside, sobretudo, no amadurecimento de uma ética ambiental que condiga com as necessidades do mundo atual. É necessário que a atuação do poder público seja efetivamente em prol da sociedade, e não dos setores econômicos.

Para tal, é preciso que a própria sociedade conheça e lute pelos seus direitos, já que a própria Constituição Federal ao tratar em seu artigo 1º dos fundamentos da República Federativa do Brasil, que se constitui em um Estado Democrático de Direito, afirma que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (...)”.(1988).

Assim, é preciso dissolver a estrutura sob a qual se deslindam os acontecimentos políticos, na qual o “poder soberano” é exercido pelos setores econômicos, que pressionam os setores políticos para agirem de acordo com os seus interesses, em detrimento do interesse público, para que seja efetivada a estrutura apregoada pela nossa Lei Maior, onde o povo detém o poder e exerce pressão sobre os setores políticos para que estes cumpram a sua obrigação de agir em prol dos interesses sociais.

Isso só será possível com uma sociedade consciente e organizada, que atue efetivamente para a consecução das grandes mudanças, atuante desde a escolha dos políticos que a irão representar, até a elaboração de leis e políticas públicas. Só assim possibilitaremos a instalação de uma governança, passo fundamental para o fortalecimento da democracia.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **Sustentabilidade e Articulação Territorial do Desenvolvimento Brasileiro.** Disponível em: http://www.unisc.br/cursos/pos_graduacao/mestrado/desreg/seminarios/anais_sidr2004/conferencias/02.pdf . Acesso em: 11 jun. 2010.

Agenda 21, disponível em: www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=./gestao/index.html&conteudo=./gestao/artigos/agenda21 (acesso em 09/12/2011)

ANDRADE, M. O. **Meio Ambiente e Desenvolvimento: bases para uma formação interdisciplinar.** UFPB, João Pessoa, 2008.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental.** 11^o ed. Lumen Júris, Rio de Janeiro: 2008.

BECK, Ulrich. **La. Sociedad Del Riesgo global.** Madrid: Siglo XXI de Espanha Editores, 2002.

_____. **Sociedad Del Riesgo: hacia una nueva modernid.** Barcelona: Paidós, 2006.

BECKER, Dinizar Fermiano (org.). **Desenvolvimento sustentável: Necessidade e/ou possibilidade?** 4. ed. Santa cruz do sul: Edunisc, 2002.

BELTRÃO, Antonio F. G. **Aspectos jurídicos do estudos de estudo de impacto ambiental.** São Paulo : MP Ed., 2007.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos. **Manual Prático da Promotoria de Justiça de Meio Ambiente.** São Paulo: EMAGIS, 2006.

_____. **Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa.** Revista Forense, Rio de Janeiro, n. 317, p. 25-45, jan./mar. 1992.

BOFF, Leonardo. **O princípio-Terra: volta à pátria comum.** Ática, São Paulo, 1995.

BONETI, Lindomar Wessler. **O silêncio das águas: políticas públicas, meio ambiente e exclusão social.** 2. Ed. Unijuí. Ijuí, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Manuais de Legislação Atlas.** 24. ed. São Paulo: Atlas, 2005. Até a Emenda Constitucional n.º 45/2003.

_____. Decreto 5.098/2004, de 04 de Junho de 2004. Dispõe sobre a criação do plano nacional de prevenção, preparação e resposta rápida a emergências ambientais com produtos químicos perigosos - p2r2, e dá outras providências

_____. Decreto 99.274/90, Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências.

_____. Lei 6.803, de 02 de julho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6803.htm>. Acesso em: 20 Out. 2009.

_____. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 20 out. 2009.

_____. Resolução Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) n. 11, de 18 de março de 1986. Dispõe sobre alterações na Resolução n. 1/86. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=34>>. Acesso em: 20 out. 2009.

_____. Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) n. 001, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 20 out.2009.

_____. Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) n. 9, de 3 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a questão de audiências Públicas. 154 Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>>. Acesso em: 20 out. 2009.

_____. Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) n. 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o Licenciamento Ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 20 out. 2009.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida. Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. Cultrix, São Paulo, 1996.

CUNHA, Belinda Pereira da. **Direito ambiental: doutrina, casos práticos e jurisprudência**. São Paulo: Alameda, 2011.

DESSPAX, Michel. **Droit de L'environnement**. Paris: Litec , 1980.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2005

FARIAS, **Princípios Gerais do Direito Ambiental**, prim@ facie – ano 5, n. 9, jul./dez. 2006, pp. 126-148)

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: Aspectos Teóricos e Práticos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FERNANDES, Paulo Victor. **Impacto Ambiental: Doutrina e Jurisprudência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FERRY, LUC. **A Nova ordem ecológica: a árvore, o animal, o homem**. São Paulo, s. n., 1994. (Ensaio)

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha **Direito Ambiental e legislação aplicável**. ed. Max Limonad, São Paulo, 1997.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11ª Ed. Saraiva; São Paulo, 2010.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. Revista dos Tribunais; São Paulo, 2000.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

Lei de Introdução ao Código Civil

Lei nº.8.78/90 (Código de Defesa do Consumidor)

LEFF, Enrique. **Saber ambiental**. Vozes: Petrópolis, 2001.

LOVELOCK, John. **Gaia: um novo olhar sobre a vida na Terra**. Edições 70, Lisboa, 1989.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18ª ed. Malheiros: São Paulo, 2004.

MARQUES, Clarissa. Estudo de impacto ambiental: instrumento constitucional de prevenção. In: BENJAMIN, A. H.; LECEY, E.; CAPRELLI, S. (Orgs.). **Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. v. 1. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 5ª ed. Revista dos Tribunais, Rio de Janeiro, 2007.

NERY, Nelson, **CPC Comentado**, 9ª ed. Revisada, ed. Revista dos tribunais, São Paulo, 2006

NUNES, Rizatto. **O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana**. Doutrina e Jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 2002.

OLIVEIRA, F. P. M.; GUIMARÃES, F. R. **Direito, meio ambiente e cidadania: uma abordagem interdisciplinar**. São Paulo: Madras, 2004.

MAGALHÃES SANTOS, Sônia e HERNANDEZ, Francisco. **Painel de Especialistas - Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte**. International Rivers, acesso em 23 de fevereiro de 2011.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos humanos, estado de derecho y constitución**. 9. ed. Madrid: Tecnos, 2005.

POVOS DO XINGU CONTRA A CONSTRUÇÃO DE BELO MONTE. Direção: anônimo. Acessado em: <http://www.youtube.com/watch?v=YgtC93oUfNU>.

QUINTAS, J. S. e OLIVEIRA, M. J. G. **A formação do Educador para atuar no processo de Gestão Ambiental**. Brasília, IBAMA, 1995.

SACHS, Ignacy. **Desarrollo sustentable, bio-industrialización descentralizada y nuevas configuraciones rural-urbanas. Los casos de India y Brasil**. Pensamiento Iberoamericano, 1990.

_____. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

_____. **Desenvolvimento: Incluyente, Sustentável, Sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SAN JOSÉ, C.R.: UICN **Estudio comparativo de los sistemas de evaluación de impacto ambiental em Centroamérica: Proyecto Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica. Una herramienta para el desarrollo sostenible**. Oficina Regional para Mesoamérica, 2006.

SCHWEITZER, Albert. **Civilisation and Ethics**. trad. de C.T. Campion, 2ª ed., Londres, 1929

SELDEN, M; et al. **Studies on environment**. Washington: Environment Protection Agency, 1973.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2002.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL Terence. **Licenciamento Ambiental**. Niterói: Impetus, 2007.

ZANNONI, Eduardo A. **El daño en la responsabilidad civil**. Buenos Aires : Astrea, 1982.