

**Gabriela Cristina Braga Navarro**  
**Beatriz Souza Costa**  
**Gabriella Andréa Pereira**

---

# **PAISAGEM: ASPECTOS ECOLÓGICOS, GEOGRÁFICOS, CULTURAIS E ECONÔMICOS**

**ANAIS DO 6º CONGRESSO MINEIRO DE DIREITO AMBIENTAL**

**VOLUME 2**

**INITIA VIA**  
EDITORA

Gabriela Cristina Braga Navarro  
Beatriz Souza Costa  
Gabriella Andréa Pereira

**ANAIS DO 6º CONGRESSO MINEIRO DE DIREITO AMBIENTAL:  
PAISAGEM: ASPECTOS ECOLÓGICOS, GEOGRÁFICOS, CULTURAIS  
E ECONÔMICOS**

VOLUME 2

**INITIA VIA**  
EDITORA

Belo Horizonte  
2022

Copyright © desta edição [2022] Initia Via Editora Ltda.  
Rua dos Timbiras, nº 2250 – sl. 103, Lourdes Belo Horizonte, MG - CEP  
30140-061 www.initiavia.com

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

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

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

Imagem da capa: Estátua de São Francisco de Assis nas nascentes históricas do Rio São Francisco, na Serra da  
Canastra, Minas Gerais – Foto de Luciano José Alvarenga

Imagem do GT 5: Área degradada, em Diamantina/Minas Gerais – Foto de Luciano José Alvarenga

Imagem do GT 6: Cachoeira Casca D’água e Floresta de Galeria, na Serra da Canastra/Minas Gerais – Foto de  
Luciano José Alvarenga

---

Congresso Mineiro de Direito Ambiental (6.: 2022: Belo Horizonte)

C749a

Anais do 6º Congresso Mineiro de Direito Ambiental: paisagem:  
aspectos ecológicos, geográficos, culturais e econômicos, v.2 [recurso  
eletrônico] / Gabriela Cristina Braga Navarro, Beatriz Souza Costa,  
Gabriella Andréa Pereira [organizadores]. - Belo Horizonte: Initia Via,  
2022.

165 p. : il. - Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-86834-36-9

1. Direito ambiental. 2. Paisagem - Proteção. 3. Justiça ambiental.  
4. Política ambiental. I. Navarro, Gabriela Cristina Braga. II. Costa,  
Beatriz Souza. III. Pereira, Gabriella Andréa. IV. Título.

CDU: 34:577.4

---

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz CRB 6/2233.

## Organização do 6º Congresso Mineiro de Direito Ambiental



PROJETO DE PESQUISA E EXTENSÃO  
RE-HABITARE  
PELO DIREITO À MORADIA ADEQUADA

## Instituições apoiadoras do 6º Congresso Mineiro de Direito Ambiental



**COMITÊ CIENTÍFICO DO 6º  
CONGRESSO MINEIRO DE DIREITO AMBIENTAL**

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

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

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

Prof. Doutor Daniel Gaio – Universidade Federal de Minas Gerais

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

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

Profa. Doutora Gabriela Cristina Braga Navarro - Universidade Federal de Lavras

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

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

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

## APRESENTAÇÃO

Não há mais como negar a importância do Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável na seara dos direitos fundamentais como imperatividade na construção de uma sociedade justa, fraterna, solidária ecologicamente equilibrada e economicamente sustentável.

Nesse ponto de vista, o 6º Congresso Mineiro de Direito Ambiental, com especial tema em Paisagem e seus aspectos ecológicos, geográficos, culturais e econômicos demonstra sua complexidade, pois além das ciências, já enumeradas, vem aprofundar as diferentes perspectivas que as pessoas têm de seu interior e exterior, do real e do simbólico. Isso ocorre porque a visão do indivíduo e da coletividade para uma determinada paisagem, nunca serão as mesmas.

A visão antiga do reconhecimento da paisagem como algo que se pode emoldurar em seus sentidos histórico e natural cai por terra. Esse fato ocorre porque ela pode ser mutável de acordo com o valor dado pela sociedade, ou seja, o que se deve proteger para as gerações presentes e futuras.

Logo, a não proteção dos aspectos ecológicos, geográficos, culturais e econômicos da paisagem podem levar a problemas graves, como por exemplo de identidade social, qualidade de vida e histórico.

Com esse fio condutor, os organizadores deste Congresso sempre buscam engajar instituições que têm como objetivo também a proteção do meio ambiente. Assim, a UFMG, UFLA, UFJF, UEMG, UFV, UFOP, UEMG, PUC Minas e Dom Helder Câmara juntas promovem um diálogo para um intercâmbio mútuo. Esta interação não é apenas entre docentes e discentes de diferentes instituições, mas oferecem ao leitor, um profícuo estudo sobre os diversos assuntos, no tocante à paisagem com ideias criativas, inovadoras em uma abordagem envolvente e atual.

Neste 2º volume foram desenvolvidos artigos em GTs com temas gerais como: Justiça Ambiental e Conflitos Socioambientais; e Bioma, Biodiversidade e Política Florestal. Não há como fazer um resumo desta obra, de tamanha envergadura, sem macular sua totalidade. A riqueza de exposições desenvolvidas pelos(as) autores(as) merece a leitura e o estudo do leitor, que terá conhecimento amplo dos problemas supracitados e a complexidade dos assuntos que envolvem o meio ambiente, sociedade e economia.

Todos os artigos apresentados, neste volume I, interpelam diante do futuro da humanidade e convidam a um agir comportamental consequente, racional e responsável. Dessa forma, pode se transformar em ações concretas suscetíveis de ressoar na educação ambiental, na criação e implementação de

mecanismos de desenvolvimento limpo, na adoção de políticas públicas eficazes quanto à proteção da paisagem, em seu sentido geral, e na efetividade de bases jurídicas. Logo, reverberará no combate a delitos ambientais e promoverá à conservação e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado os quais todos têm direito.

Lançando mão de temas inovadores, os (as) autores (as), com clareza, objetividade e profundidade ímpares, expõem uma série de matérias essenciais em direito ambiental e direitos humanos para alertar sobre a precisão de proteger e conservar o meio ambiente e, ao mesmo tempo, despertar as consciências para qual desenvolvimento humano e econômico são necessários à vida humana e não-humana.

Nesse caminhar, de uma evolução humana em nível superior, no qual a paisagem em suas várias perspectivas, não fique somente no campo da moral, mas sim de uma proteção por meio de normas jurídicas que garantam o cumprimento de suas finalidades.

**Beatriz Souza Costa**

Doutora e Mestre pela UFMG em Direito Constitucional. Pós-doutorado pela Universidade de Castilla-La Mancha, Espanha. Pró-Reitora de Pesquisa da Escola Superior Dom Helder Câmara. Professora da Pós-Graduação no Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da ESDHC. Líder do Grupo de Pesquisa Estratégico da Pan-Amazônia. Professora da Graduação na disciplina Direito Ambiental e Editora da Dom Helder Revista de Direito.

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>GT JUSTIÇA AMBIENTAL E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS.....</b>	<b>10</b>
<b>DESASTRE DE MARIANA: ANÁLISE DO PROGRAMA DE INDENIZAÇÃO MEDIADA E DO SISTEMA INDENIZATÓRIO SIMPLIFICADO À LUZ DOS PRINCÍPIOS DO ACESSO À JUSTIÇA E DA <i>RESTITUTIO IN INTEGRUM</i></b>	
Fernanda Martins Amorim e Edson Ferreira de Carvalho.....	11
<b>O DILEMA SOCIOAMBIENTAL DE SÁN CRISTÓBAL DE LAS CASA (MX) E ITABIRITO (BR): ANÁLISE CRÍTICA SOBRE O FUTURO DA ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO</b>	
Luiz Guilherme Carvalho e Daniel Gaio.....	24
<b>A FRAGILIDADE DA ATUAÇÃO DO DIREITO PERANTE AS VIOLAÇÕES PRATICADAS CONTRA A POPULAÇÃO INDÍGENA BRASILEIRA</b>	
Ana Carolina Ramos e Amanda Aparecida Maia.....	39
<b>DIREITO E NATUREZA: DA PROPOSTA ECOSSOCIALISTA AO NECESSÁRIO SURGIMENTO DA LITIGÂNCIA CLIMÁTICA</b>	
Ana Flávia Gouvêa Carvalho.....	57
<b>DESENVOLVIMENTO E NEOEXTRATIVISMO: CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E NOVAS TERRITORIALIDADES A PARTIR DO PROJETO DA CENTRAL NUCLEAR DO NORDESTE</b>	
Alice Felix Meneses Silva e Clarissa Marques.....	66
<b>ANÁLISE DO ARCABOUÇO NORMATIVO E DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS PARA A DECLARAÇÃO DE ÁREA DE CONFLITO PELO USO DOS RECURSOS HÍDRICOS: ESTUDO DE CASO DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>	
Letícia Ribeiro Pacheco Lages.....	76
<b>GT BIOMA, BIODIVERSIDADE E POLÍTICA FLORESTAL.....</b>	<b>89</b>
<b>AS NOVAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE RESERVATÓRIOS ARTIFICIAIS: RETROCESSO AMBIENTAL OU EQUÍVOCO JURISPRUDENCIAL?</b>	
Beatriz Souza Costa e Reinaldo Caixeta Machado.....	90



**INSTRUMENTOS DE COMUNICAÇÃO COMO MECANISMOS  
COMPLEMENTARES PARA A EFETIVIDADE DA POLÍTICA  
AMBIENTAL: UM ESTUDO ACERCA DO PROGRAMA “PRODUTOR DE  
ÁGUA” DO MUNICÍPIO DE RIO POMBA – MG**

Marlene de Paula Pereira, Ana Luiza Fortes da Silva e Raquel  
Amaral.....107

**OS REVESES JURÍDICOS DOS TITULARES AOS RECURSOS  
BIOLÓGICOS E CONHECIMENTOS TRADICIONAIS: OS INDÍGENAS  
BRASILEIROS COMO SUJEITOS DE DIREITO**

Lucas Tabanez Murta de Souza.....121

**PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (PSA): MAIOR ADEÇÃO  
SOCIAL, SEGURANÇA JURÍDICA E EFETIVIDADE DA POLÍTICA  
AMBIENTAL**

Frederico José Gervasio Aburachid.....136

**RELAÇÃO SER HUMANO X NATUREZA NO ANTROPOCENTRISMO  
ALARGADO: A QUESTÃO DA APLICABILIDADE DA POLÍTICA  
NACIONAL DE MEIO AMBIENTE FRENTE À REALIDADE DE  
CONSTANTES RETROCESSOS**

Paula Maria Campos Reis e Maraluce Maria Custódio.....155



**JUSTIÇA AMBIENTAL E  
CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS**



## **DESASTRE DE MARIANA: ANÁLISE DO PROGRAMA DE INDENIZAÇÃO MEDIADA E DO SISTEMA INDENIZATÓRIO SIMPLIFICADO À LUZ DOS PRINCÍPIOS DO ACESSO À JUSTIÇA E DA *RESTITUTIO IN INTEGRUM*<sup>1</sup>**

MARIANA DISASTER: ANALYSIS OF THE MEDIATED COMPENSATION PROGRAM AND THE SIMPLIFIED COMPENSATION SYSTEM IN THE LIGHT OF THE PRINCIPLES OF ACCESS TO JUSTICE AND *RESTITUTIO IN INTEGRUM*

Fernanda Martins Amorim<sup>2</sup>  
Edson Ferreira de Carvalho<sup>3</sup>

**RESUMO:** O presente artigo, de natureza bibliográfica, visa a analisar as vantagens e os riscos do Programa de Indenização Mediada e do Sistema Indenizatório Simplificado à luz dos princípios do acesso à Justiça e da *restitutio in integrum*, com o intuito de contribuir para aperfeiçoar os supracitados modelos de reparação de danos socioeconômicos decorrentes do desastre de Mariana. Inicialmente, o sistema reparatório implementado pela Fundação Renova centrava-se no Programa de Indenização Mediada. Em virtude do rigor na exigência de provas do dano e da informalidade do trabalho desenvolvido por algumas categorias profissionais, muitos atingidos pelo rompimento da “Barragem de Fundão” não conseguiram receber a indenização e compensação devidas. Em razão disso, a partir da propositura de ações pelas Comissões de Baixo Guandu/ES e de Naque/MG, foi implementado o Sistema Indenizatório Simplificado a partir das matrizes de danos fixadas nas sentenças. Todavia, tendo em vista a complexidade da prova dos danos e o fato de que as pessoas jurídicas empresárias rés foram, indiretamente, as responsáveis pela gestão do processo de reparação, surgem dúvidas acerca dos prós e contras dos supracitados sistemas reparatórios, especialmente quando se considera a disparidade de poder econômico entre as partes envolvidas. Constatou-se que ambos os modelos empregados no desastre de Mariana não atendem integralmente aos princípios do acesso à Justiça e do *restitutio in integrum* em razão do excesso de burocracia, do caráter restritivo e da ineficiência do Programa de Indenização Mediada e da falta de rigor metodológico e estatístico do Sistema Indenizatório Simplificado. Portanto, foi mitigada a função punitiva e educativa da reparação, o que beneficiou as causadoras

<sup>1</sup> O artigo apresenta resultados parciais de pesquisa de iniciação científica do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/CNPQ), 2021-2022.

<sup>2</sup> Graduanda em Direito (Universidade Federal de Viçosa). Bolsista PIBIC/CNPQ. E-mail: fernanda.amorim@ufv.br.

<sup>3</sup> Professor titular da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Pós-doutor em Direito (University of Notre Dame - EUA). Doutor em Direito (Universitat de València - Espanha e Universtà degli Studi di Palermo - Itália). Doutor em Agronomia (UFV). Especialista em Direito Ambiental pela Universidade para a Paz das Nações Unidas (Japão) e Ecologia Florestal (Chile e Costa Rica). E-mail: edsonf@ufv.br.

do desastre.

**Palavras-chave:** Desastre de Mariana; Programa de Indenização Mediada, Sistema Indenizatório Simplificado; Restituição Integral; Acesso à Justiça.

**ABSTRACT:** This bibliographic paper aims to analyze the advantages and risks of the Mediated Indemnity Program and the Simplified Indemnity System in the light of the principles of access to justice and restitutio in integrum, in order to contribute to improving the aforementioned models of reparation of socioeconomic damages resulting from disasters in Mariana. Initially, the reparation system implemented by the Renova Foundation focused on the Mediated Indemnity Program. Due to the rigor in the requirement of proof of damage and the informality of the work carried out by some professional categories, many affected by the collapse of the “Fundão Dam” were unable to receive the indemnity and compensation due. As a result, from the filing of lawsuits by the Baixo Guandu/ES and Naque/MG Commissions, the Simplified Indemnity System was implemented based on the damage matrices established in the sentences. However, in view of the complexity of proving the damages and the fact that the defendant legal entities were, indirectly, responsible for managing the reparation process, doubts arise about the pros and cons of the aforementioned reparatory systems, especially when considering the disparity of economic power between the parties involved. It was found that both models used in the Mariana disaster do not fully comply with the principles of access to justice and restitutio in integrum due to excessive bureaucracy, the restrictive nature and inefficiency of the Mediated Indemnity Program and the lack of methodological rigor and statistics of the Simplified Indemnity System. Therefore, the punitive and educational function of reparation was mitigated, which benefited those causing the disaster.

**Keywords:** Mariana Disaster; Mediated Compensation Program; Simplified Compensation System; Comprehensive Reparation; Access to Justice.

## 1. Introdução

Em 2015, a “Barragem de Fundão”, pertencente à mineradora Samarco S. A., *joint venture*<sup>4</sup> da Vale S.A. e da BHP Billiton Ltda., situada no município de Mariana, rompeu-se, liberando 50 milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração<sup>5</sup>. A lama da extração de minério

---

<sup>4</sup> Cf. TEIXEIRA, Tarcísio. Direito empresarial sistematizado: doutrina, jurisprudência e prática. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 346. Conforme o autor, *joint venture* é “[...] uma expressão inglesa que significa ‘empreendimento ou risco conjunto’. Trata-se da combinação de recursos e/ou técnicas de duas ou mais empresas, podendo fazer surgir uma sociedade, com personalidade jurídica ou não, para realizar um determinado negócio empresarial”.

<sup>5</sup> PEDOTT, Nathércia. Estudo da tríplice responsabilidade ambiental no caso Samarco. In: 5º Congresso Internacional Direito e Contemporaneidade: Mídias e Direitos da Sociedade em Rede, 2019, Santa Maria. Anais ... Santa Maria: UFSM, 2019, p. 1-18, pp. 1-2. Disponível em: <https://www.ufsm.br/cursos/pos-graduacao/santa-maria/ppgd/congresso-direito-anais>. Acesso em: 05 maio 2022.

contaminou tanto a água quanto o solo com elevadas concentrações de metais, como Níquel, Manganês e Arsênico<sup>6</sup>.

Além de danos ambientais, o rompimento da barragem provocou a morte de dezenove pessoas e de centenas de animais domésticos e silvestres, bem como prejudicou profundamente a vida das pessoas que dependiam, direta ou indiretamente, de recursos naturais para sua subsistência. Houve, também, diversos danos socioeconômicos, entre os quais a destruição de construções, de plantações, bem como a perda de equipamentos e o soterramento de logradouros<sup>7</sup>.

O dano ambiental pode ser compreendido como lesão ao meio ambiente, entendido como “[...] o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”<sup>8</sup>. Esse tipo de dano é de difícil reparação ante a multiplicidade de vítimas, complexidade de retorno às condições ambientais ao *status quo ante* e a dificuldade de sua valoração. Nesse caso, a mera obrigação de indenizar é insuficiente para promover reparação. É indispensável também impor a obrigação de fazer, pois a prioridade é o restabelecimento de condições ambientais adequadas<sup>9</sup>.

O art. 225 da Constituição Federal de 1988 assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O referido artigo, em seu parágrafo 2º, determina o dever daquele que explora recursos minerais de recuperar o meio ambiente degradado<sup>10</sup>. O dano ambiental atinge de forma reflexa diversas pessoas, o que dificulta a fixação de indenizações por meio de ação individual. Por gerar dano coletivo, é possível o ajuizamento de Ação Civil Pública para assegurar o direito à indenização por parte dos atingidos por desastres ambientais, conforme dispõe a Lei 7.347 de 1985, art. 1º, inciso IV<sup>11</sup>. Entretanto, hodiernamente, tem-se incentivado o uso de

---

<sup>6</sup> CARVALHO, Marllon S. de *et al.* Concentração de metais no rio Doce em Mariana, Minas Gerais, Brasil. *Acta Brasiliensis*, [s.l.], v. 1, n. 3, p. 39, set. 2017. Disponível em: <http://revistas.ufcg.edu.br/ActaBra/index.php/actabra/article/view/58>. Acesso em: 22 maio 2022.

<sup>7</sup> PAAZ, Caroline; SOUZA, Leonardo da R. de. As consequências sociais do rompimento da barragem de fundão em Mariana (Minas Gerais – Brasil): uma análise por meio de pesquisa de campo. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, [s.l.], v. 9, n. 2, p. 3, 2018. Disponível em: <https://www.raco.cat/index.php/rcda/article/view/348647>. Acesso em: 15 maio 2022.

<sup>8</sup> BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 18 maio 2022.

<sup>9</sup> CARDIN, Valéria S. G; BARBOSA, Haroldo C. Formas de reparação do dano ambiental. *Revista de Ciências Jurídicas (UEM)*, [s.l.], v. 6, n. 2, p. 158-159, jul./dez. 2008.

<sup>10</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 15 maio 2022.

<sup>11</sup> BRASIL. Lei 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências.

“meios adequados de solução de conflitos”, especialmente após a vigência do Código de Processo Civil de 2015, em razão da celeridade e eficiência. Nesse sentido, no caso do desastre de Mariana, foi firmado, em 2016, um Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), que foi aprimorado por meio de novo Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), denominado “TAC Governança”, em que a Samarco e suas multinacionais controladoras se comprometeram a adotar medidas para reparação dos danos socioeconômicos e socioambientais<sup>12</sup> por meio da constituição de uma pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, a Fundação Renova.

Em virtude do exposto, foi implementado o Programa de Indenização Mediada para os atingidos que possuíssem meios de comprovar, mediante ampla produção probatória, os danos materiais e morais decorrentes da inviabilização do exercício de sua atividade econômica em razão do desastre ambiental. As indenizações e compensações estão sendo pagas conforme uma matriz de danos desenvolvida pela Fundação Renova<sup>13</sup>.

Todavia, em face da necessidade de apresentar provas consistentes dos danos sofridos, diversos atingidos pelo rompimento da barragem ficaram desprotegidos. Com isso, a Comissão dos Atingidos de Naque, e a Comissão dos Atingidos de Baixo Guandu propuseram ações coletivas<sup>14-15</sup>, em que requereram providências para que as categorias profissionais informais fossem indenizadas por meio da flexibilização da comprovação do dano, requisito para a responsabilização civil por parte da Samarco. Desse modo, as sentenças fixaram uma matriz de danos e determinaram que a Fundação Renova implementasse um programa de indenização específico para algumas categorias profissionais, como, por exemplo, as lavadeiras e os artesãos. Determinou-se também que a adesão seria facultativa e os acordos seriam homologados pela 12ª Vara Cível e Agrária da Seção Judiciária de Minas Gerais.

Em cumprimento das supracitadas sentenças, a Fundação Renova implementou o Sistema de Indenização Simplificada a partir da matriz de

---

Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 15 maio 2022.

<sup>12</sup> PEDOTT, 2019, p. 7.

<sup>13</sup> FUNDAÇÃO RENOVA. Matriz de danos do Programa de Indenização Mediada. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/wpcontent/uploads/2018/09/matrizde-danos20190703.pdf>. Acesso em: 17 maio 2022.

<sup>14</sup> BRASIL. Justiça Federal da 1ª Região. Sentença no PJE nº 1017298-68.2020.4.01.3800. Autor: Comissão de Atingidos de Naque/MG. Rés: Fundação Renova, Samarco Mineração S.A., Vale S.A., e BHP. Billinton Brasil LTDA. Juiz: Mario de Paulo Franco Júnior. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da Seção Judiciária de Minas Gerais, 09 jul. 2020. Disponível em: <https://portaladvogado.erpsa.com.br/erprenova/outros/ged/files/E06/E0626583-E005-427E-8321-7AADACB947C4.PDF>. Acesso em: 12 maio 2021.

<sup>15</sup> BRASIL. Justiça Federal da 1ª Região. Sentença no PJE nº 1016742-66.2020.4.01.3800. Autor: Comissão de Atingidos de Baixo Guandu/ES. Rés: Fundação Renova, Samarco Mineração S.A., Vale S.A., e BHP. Billinton Brasil LTDA. Juiz: Mario de Paula Franco Júnior. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da Seção Judiciária de Minas Gerais, 01 jul. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/decisao-indenizacao-mariana.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2022.

danos fixada judicialmente. Nas sentenças, apresenta-se como fundamento para esses parâmetros coletivos o modelo intitulado *rough justice*<sup>16</sup>, isto é, “justiça possível”, que é instituto aplicável quando não há condições de alcançar a justiça integral.

Tendo em vista a disparidade de poder econômico e de recursos entre pessoas jurídicas empresárias réis e os atingidos, direta ou indiretamente, pelos rejeitos oriundos do rompimento da barragem sinistrada, há que se questionar se os meios extrajudiciais de solução de conflitos e a fixação judicial *a priori* da matriz são os melhores meios para efetivar os princípios do acesso à Justiça e da *restitutio in integrum*. Portanto, o presente trabalho busca avaliar as vantagens e os riscos do Programa de Indenização Mediada e do Sistema Indenizatório Simplificado com objetivo de contribuir para aperfeiçoar os modelos de reparação de danos socioeconômicos decorrentes de desastres.

## 2. O Programa de Indenização Mediada e o Sistema Indenizatório Simplificado

Grande número de pessoas sofreu impactos negativos decorrentes, direta ou indiretamente, da lama do desastre de Mariana. Em face do elevado número de vítimas, deu-se prioridade à solução consensual do conflito, o que se evidencia através da assinatura do TTAC entre empresas responsáveis, a União, os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, bem como algumas autarquias, institutos e fundações.

A tendência a empregar os denominados “meios adequados de solução de conflitos” intensificou-se na América Latina no final do século XX, com apoio do Banco Mundial e da Organização das Nações Unidas. No Brasil, a solução consensual ganhou força a partir da Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça<sup>17</sup>. Logo após, foi aprovado o novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), que expressamente adere à tendência a incentivar a Justiça Multiportas<sup>18</sup>. A exemplo disso, o art. 3º do supracitado diploma legal dispõe que “[é] permitida a arbitragem, na forma da lei”<sup>19</sup>, bem como que “[o] Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”<sup>20</sup>. Isso evidencia a busca por estimular meios que possam melhor resolver determinados tipos de conflito e evitar sua

<sup>16</sup> Cf. VERMEULE, Adrian. Reparations as Rough Justice. John M. Olin Law & Economics Working Paper, Chicago, n. 260, p. 1-23, set. 2005. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=813086>. Acesso em: 12 mar. 2022.

<sup>17</sup> CARVALHO, Natan F. de; ALMEIDA, Jalcione. Sentidos de justiça e mediação de conflito ambiental: o caso do rompimento da barragem de Fundão, Mariana/MG, Brasil. Brazilian Applied Science Review, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 982-998, jul./set. 2018. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BASR/article/view/469>. Acesso em: 20 maio de 2022.

<sup>18</sup> SANDER, Frank. The Multi-Door Courthouse: Settling Disputes in the Year 2000. HeinOnline: 3 Barrister 18, 1976.

<sup>19</sup> BRASIL. Lei 13.105/2015, de 16 de março de 2015. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 22 jun. 2022.

<sup>20</sup> BRASIL. Lei 13.105/2015, de 16 de março de 2015. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 22 jun. 2022.

judicialização.

O modelo de reparação de danos socioeconômicos implementado pela Fundação Renova centrou-se, especialmente, no Programa de Indenização Mediada (PIM). A proposta inicial consistia na criação do Programa de Negociação Coordenada. Todavia, a Fundação Renova percebeu a necessidade de envolver a mediação no processo de reparação de danos. Em razão disso, a proposta do Programa de Indenização Mediada e seu regime foram apresentados ao Comitê Interfederativo<sup>21</sup> e, posteriormente, aprovados<sup>22</sup>.

Segundo Faleck<sup>23</sup>, buscou-se, ao desenvolver o PIM, mais do que um programa de indenização eficaz, promover “justiça procedimental”, isto é, que os atingidos se sentissem confortáveis para participar durante todo o procedimento e fossem tratados de forma digna, com ampla publicidade de informações a respeito do procedimento.

A adoção de solução externa ao Poder Judiciário foi justificada pela histórica morosidade da solução judicial, pela quantidade excessiva de processos que seriam ajuizados e a celeridade e eficiência da solução consensual. Nesse sentido, o foco foi direcionado aos interesses, ao invés de preocupar-se em efetivar direitos<sup>24</sup>.

A construção da matriz de danos do Programa de Indenização Mediada foi feita a partir de categorias de danos indenizáveis<sup>25</sup>, com descrição do tipo específico de dano e o montante econômico atribuído como forma de reparação, bem como especificação dos documentos necessários para sua comprovação. Faleck<sup>26</sup>, que atuou como *designer* desse modelo de reparação, afirma que, *in litteris*:

[...] a Fundação Renova buscou critérios técnicos, pesquisas de mercado, análise de jurisprudência e também utilizou o apoio de especialistas renomados, instituições de referência, com a validação e aprovação por autoridades governamentais, para cada tema relevante no espectro de indenizações. Foi empenhado um amplo trabalho de pesquisa, diagnóstico, coleta de dados,

---

<sup>21</sup> Criado pelo Termo de Transação e Ajustamento de Conduta, é presidido pelo e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) integrado por representantes de Minas Gerais, do Espírito Santo, da União, dos municípios afetados, da Defensoria Pública, das pessoas atingidas e do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/cif>. Acesso em: 25 jun. 2022.

<sup>22</sup> FALECK, Diego. Desenho de sistemas de disputas e o rompimento das barragens de Fundão e Santarém: Programa de Indenização Mediada (PIM). Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 2, p. 13-16, pp.14, nov. 2017. Disponível em: [http://escolasuperior.mg.def.br/wpcontent/uploads/2017/02/dpmpg\\_revista-n-2-site\\_esdep.pdf](http://escolasuperior.mg.def.br/wpcontent/uploads/2017/02/dpmpg_revista-n-2-site_esdep.pdf). Acesso em: 21 junho 2022.

<sup>23</sup> FALECK, 2017, p.13.

<sup>24</sup> ZHOURI, Andréa et al. O desastre da Samarco e a política das afetações: classificações e ações que produzem o sofrimento social. Ciência e Cultura, São Paulo, v. 68, n. 3, p. 36-40, pp. 36, set. 2016. Disponível em: [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S000967252016000300012&lng=en&nrm=iso](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S000967252016000300012&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 31 maio 2022.

<sup>25</sup> FUNDAÇÃO RENOVA. Matriz de danos do PIM. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/wpcontent/uploads/2022/04/matriz-de-danos-pimdg1.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

<sup>26</sup> FALECK, 2017, p.14.



informações e construção coletiva dos parâmetros, com ampla participação dos impactados, por meio de reuniões constantes com a comunidade de informação, consulta e apresentação dos comentários.

Como se observa, os requisitos apontados representam tendência a restringir o alcance da reparação integral dos danos, uma vez que definiu-se o tipo de dano e foram impostas exigências quanto às provas passíveis de serem apresentadas<sup>27</sup>. Em razão disso, parte dos atingidos tiveram dificuldades para conseguir a reparação pleiteada. Outrossim, destaca-se o fato de que os profissionais que moldaram o PIM foram contratados pela Fundação Renova, isto é, pela pessoa jurídica constituída pelas responsáveis pelo desastre de Mariana. Todavia, Faleck<sup>28</sup> assevera que “[...] [o]s mediadores neutros atuavam sem qualquer subordinação, obedecendo apenas às normas e princípios do Regimento Interno do PIM, e sujeitos [a] deveres e obrigações ali impostos [...]”.

A informalidade das atividades desenvolvidas por diversas categorias profissionais e a necessidade de apresentação de provas substanciais do dano evidenciaram que o PIM era extremamente restritivo. Para solucionar esse problema, a Comissão dos Atingidos de Naque e a Comissão dos Atingidos de Baixo Guandu propuseram ações coletivas, pedindo a fixação judicial de uma matriz de danos e o desenvolvimento de um novo mecanismo de indenização, em que a apresentação de provas do dano sofrido fosse flexibilizada. Registre-se que a adesão ao Sistema Indenizatório Simplificado era facultativa. Ao final, o juízo competente homologou os Termos de Adesão e de Quitação. Em virtude das consequências jurídicas decorrentes da adesão, a sentença determinou que os atingidos deveriam ser assistidos por advogado e que fosse apresentado termo de desistência ou renúncia do ajuizamento de eventual ação no foro estrangeiro para requerer indenização pelos danos<sup>29</sup>.

Ademais, a autodeclaração foi aceita como um dos documentos para a comprovação do dano. Admitiu-se também a possibilidade de reparação de múltiplos danos, decorrentes do exercício de mais de uma atividade profissional. Além disso, a decisão estabeleceu, expressamente, diferença entre “titulares do cadastro” e “titulares do direito”, pois, no cadastro

<sup>27</sup> FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Análise das Matrizes de Danos no Contexto da Reparação do Desastre do Rio Doce. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019.

<sup>28</sup> FALECK, Diego. Manual de Design de Sistemas de Disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Lumen Juris: São Paulo, 2020, p.48.

<sup>29</sup> BRASIL. Justiça Federal da 1ª Região. Sentença no PJE nº 1016742-66.2020.4.01.3800. Autor: Comissão de Atingidos de Baixo Guandu/ES. Rés: Fundação Renova, Samarco Mineração S.A., Vale S.A., e BHP. Billinton Brasil LTDA. Juiz: Mario de Paula Franco Júnior. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da Seção Judiciária de Minas Gerais, 01 jul. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/decisao-indenizacao-mariana.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2022. BRASIL. Justiça Federal da 1ª Região. Sentença no PJE nº 1017298-68.2020.4.01.3800. Autor: Comissão de Atingidos de Nanque/MG. Rés: Fundação Renova, Samarco Mineração S.A., Vale S.A., e BHP. Billinton Brasil LTDA. Juiz: Mario de Paula Franco Júnior. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da Seção Judiciária de Minas Gerais, 09 jul. 2020. Disponível em: <https://portaladvogado.erpsa.com.br/erprenova/outros/ged/files/E06/E0626583-E005-427E83217AADACB947C4.PDF>. Acesso em: 04 jul. 2022.

implementado pela Fundação Renova, somente um membro do núcleo familiar realizava o cadastramento<sup>30</sup>.

Em face à situação de perda da fonte de renda pelos atingidos, em ambos os processos foi concedida tutela provisória de urgência, tendo em vista a presença do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris* (Código de Processo Civil, art. 300)<sup>31</sup>. Desse modo, ficou evidenciado que o objetivo era dar celeridade ao processo de reparação que já estava pendente a anos em virtude dos procedimentos burocráticos do PIM.

### 3. Análise dos Pontos Positivos e Negativos do PIM e do Sistema de Indenização Simplificado

A aplicação de meios extrajudiciais de solução de conflitos, como o TAC, tem como objetivo conferir eficiência ao procedimento e permitir a colaboração do causador do dano no processo de reparação. Alguns fatos mostram que o PIM não se mostrou eficiente nem eficaz. Antes da decisão que determinou a implementação do Sistema Indenizatório Simplificado, o cadastro já estava aberto a quatro anos e meio. Todavia, ainda havia atingidos que não conseguiram acesso à reparação por meio do PIM. Na sentença que fixou os parâmetros do Sistema Indenizatório Simplificado para Naque, há menção ao PIM como “burocrático e ineficiente”<sup>32</sup>.

O uso de “meios adequados de solução de conflito” visa também a dar tratamento apropriado a cada tipo de conflito. Todavia, ainda que a concepção de tais meios busque adequação entre tipos de conflitos e soluções diversas da judicialização, a preferência por esses métodos, em termos práticos, costuma estar associada à consideração do dispêndio excessivo de tempo em um processo judicial e os riscos de ter sua demanda julgada improcedente<sup>33</sup>.

No caso do rompimento da “barragem de Fundão”, os atingidos desde o início consideraram que a solução extrajudicial do conflito era o melhor caminho, pois a judicialização do conflito não lhes permitiria participar efetivamente do processo de reparação e havia receio de que o conflito se prolongasse, pois as pessoas jurídicas réis dispõem de amplo patrimônio e poderiam esgotar todas as possibilidades de recursos contra eventual decisão favorável aos atingidos. Havia também a ideia de que

---

<sup>30</sup> FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Análise da Decisão Emitida no Eixo Prioritário nº 7 (“Cadastro e Indenizações”) que Define a Matriz de Danos Referente ao Município de Baixo Guandu (ES). Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020.

<sup>31</sup> BRASIL. Justiça Federal da 1ª Região. Sentença no PJE nº 1016742-66.2020.4.01.3800, p.206. BRASIL. Justiça Federal da 1ª Região. Sentença no PJE nº 1017298-68.2020.4.01.3800, p.196. BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 22 jul. 2022.

<sup>32</sup> BRASIL. Justiça Federal da 1ª Região. Sentença no PJE nº 1017298-68.2020.4.01.3800, p.194.

<sup>33</sup> ACSELRAD, Henri; BEZERRA, Gustavo das N; GAVIRIA, Edwin M. Inserción económica internacional y “resolución negociada” de conflictos ambientales en América Latina. Revista EURE, Santiago, v. 36, n. 107, p. 27-47, pp. 38, abr. 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19612544002>. Acesso em: 15 jul. 2022.

coletivamente teriam mais poder de influenciar o processo de reparação e a percepção de que individualmente seria muito difícil lograr êxito<sup>34</sup>.

Entretanto, através do PIM, o processo de negociação ocorreu de forma individual, sem a participação de mediadores. Há que se reconhecer que a matriz de danos já estava pronta e garantiria certa isonomia. Todavia, a análise de provas do dano ocorreu de forma individual, pela Fundação Renova. A percepção em relação ao PIM foi que é “[...] um processo “técnico”, “cruel e injusto”, que “humilha” os atingidos e não leva em consideração a história de vida deles<sup>35</sup>”.

Os “meios adequados de solução de conflitos”, por vezes, mostram-se inadequados quando há grande disparidade de poder econômico entre as partes envolvidas. Isso ocorre porque a parte mais vulnerável tende a ter mais dificuldade de reunir informações e analisá-las para compreender quais eram suas reais chances de vencer uma ação judicial. Além disso, muitos atingidos pelo rompimento da “barragem de Fundão” perderam sua fonte de renda, o que os colocaram em situação de vulnerabilidade, fazendo com que a mera perspectiva de obter um acordo rápido e receber uma quantia ínfima se tornasse atraente<sup>36</sup>. É verdade que todos que ajuízam ações judiciais almejam rápida conclusão do processo, com resultado positivo, todavia, “[...] um autor muito pobre pode ser explorado por um réu rico, pois sua necessidade é tão grande que o réu pode compeli-lo a aceitar uma quantia inferior àquela a que tem direito”<sup>37</sup>.

Não há, neste trabalho, intenção de desmerecer a importância do uso dos “meios adequados de solução de conflitos”, contudo, o caso em estudo demonstra que, em certas situações, a solução alcançada exclusivamente pelas partes envolvidas no conflito está submetida a uma série de riscos. Diversas críticas podem ser feitas ao Poder Judiciário em razão da excessiva morosidade do processo. Todavia, este exige tempo porque deve haver respeito às garantias processuais mínimas, indispensáveis a qualquer solução de conflito que objetive propiciar acesso à Justiça. Cappelletti, coordenador do Projeto de Florença, que buscava estudar os entraves ao acesso à Justiça, reconhecia que, em certos tipos de conflitos,

[o] risco, obviamente, é o de que a alternativa só proporcione uma justiça de segunda classe, porque é quase inevitável que falte aos julgadores nos tribunais alternativos, pelo menos em parte, as salvaguardas de independência e treino de que dispõem os Juízes ordinários. E aos próprios procedimentos poderiam

---

<sup>34</sup> CARVALHO, Natan F. de. A mediação na reparação de danos provocados pelo rompimento da barragem de fundão aos faiscadores e pescadores artesanais da região de Rio Doce/MG. Orientador: Jalcione Almeida. 2019. 198 f. Dissertação (Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019, p. 140-141. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/218096>. Acesso em: 22 jul. 2022.

<sup>35</sup> CARVALHO, 2019, p.144.

<sup>36</sup> FISS, Owen. Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 125.

<sup>37</sup> FISS, 2004, p. 125.

faltar, pelo menos em parte, as garantias formais de equidade processual que são típicas do procedimento ordinário<sup>38</sup>.

Os “meios adequados de solução de conflito” podem ser extremamente úteis em determinados tipos de conflitos, mas, em outros, a celeridade é alcançada à custa de sacrifício de direitos imprescindíveis. Pode-se pensar que a não judicialização do conflito, por implicar solução denominada “ganha-ganha”<sup>39</sup>, exige menos rigor na análise e afirmação de direitos e é compreensível que ambas as partes cedam e foquem nos interesses comuns<sup>40</sup>. Todavia, em relação a um desastre ambiental, há que se compreender que é extremamente relevante a função educativa/punitiva da reparação, pois é evidente que pessoas jurídicas empresárias buscam lucro acima de qualquer outra prioridade e, por vezes, põem a vida humana e outros bens jurídicos em segundo plano<sup>41</sup>. A percepção de que o imenso prejuízo causado às pessoas não acarretou proporcional responsabilidade pode incentivar que a lógica utilitarista continue a reger a atividade mineradora.

O fato de que há supervisão de órgãos estatais não é garantia suficiente de controle real sobre o procedimento de reparação. O Estado não foi capaz de, por meio de fiscalização e controle, impedir que o desastre ocorresse, ainda que fosse seu dever-poder. Este aprovou o licenciamento ambiental da “barragem de Fundão” sem dados completos a respeito de seu funcionamento e manteve-se omissivo em relação à fiscalização<sup>42</sup>.

Marcelo Kokke<sup>43</sup> afirma que os “meios adequados de solução de conflito” vão superar o comportamento estratégico normalmente adotado pelas partes, baseado em possibilidades de ganho ou perda em eventual ação judicial, no momento de negociação de um acordo e promoverão a migração para uma fase em que a cooperação entre as partes oriente suas condutas, com boa-fé e diligência. Não obstante as ações de reparação realizadas até o momento, o que se percebeu em relação às ações da Fundação Renova vão de encontro à concepção de colaboração entre as partes para solucionar o conflito. Nesse sentido, há relatos de quem

---

<sup>38</sup> CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à Justiça. *Revista de Processo*, [s.l.], n. 73, p. 82-97, pp. 89, jan./mar. 1994.

<sup>39</sup> NADER, Laura. *Controlling Processes: Tracing the Dynamic Components of Power*. *Current Anthropology*, [s.l.], v. 38, n. 5, p. 711-737, dez. 1997.

<sup>40</sup> FERREIRA, Luciana T. “Gato e sapato”: a solução negociada e a pilhagem da bacia do rio Doce. *Redes: Revista Eletrônica Direito e Sociedade, Canoas*, v. 8, n. 2, p. 163-180, pp.173, ago. 2020. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/issue/view/287>. Acesso em: 17 maio 2022.

<sup>41</sup> Cf. SANDEL, Michael J. *Justiça: o que é fazer a coisa certa?* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012, p. 57-58. Cf. MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Cristiana (org.). *Desastre no vale do Rio Doce: Antecedentes, impactos e ações sobre a destruição*. Rio de Janeiro: Folio Digital Letra e Imagem, 2016, p.66.

<sup>42</sup> PEDOTT, 2019, p. 12.

<sup>43</sup> KOKKE, Marcelo. *Autocomposição e conflitos ambientais*. *Revista de Arbitragem e Mediação*, São Paulo, v. 13, n. 49, p. 287-315, abr/jun. 2016.

acompanhou o processo de mediação do PIM que tiveram a percepção de que:

[...] a principal função da Fundação Renova não era fazer efetivamente a reparação dos danos provocados pelo desastre da Samarco, mas sim conter as críticas que surgiram com força a partir do rompimento da barragem de Fundão. Quando as críticas se tornavam intensas e a Renova não conseguia contê-las, cediam, mas depois de muita pressão. É o que demonstra, por exemplo, o árduo processo que os faiscadores e pescadores artesanais da região de Rio Doce tiveram de vivenciar para que, alguns, pudessem ser reconhecidos como atingidos. Fato que só se concretizou depois da realização de vários protestos nas estradas de acesso ao lago de Candonga<sup>44</sup>.

Pode-se afirmar que o PIM é reflexo da mentalidade economicista de imposição de uma “harmonia coercitiva”<sup>45</sup>, que busca evitar a manifestação do conflito, mas não equacionar ou tratar suas causas. Privilegia-se o discurso de que a solução consensual tende a ser menos custosa que a judicialização<sup>46</sup>. Nesse sentido, evidencia-se que há mais preocupação em evitar conflitos do que em obter solução justa<sup>47</sup>, pois ignora-se que “[...] a disparidade de poder é ainda mais perniciosa na justiça informal do que aquela que resulta da atividade judicial”<sup>48</sup>. Ademais, a realização de negociação entre pessoas jurídicas responsáveis pelo desastre e atingidos gera a falsa impressão de equiparação entre esses, como se ambos fossem vítimas nessa situação<sup>49</sup>.

Apesar de todos os pontos levantados acima, o PIM facilitou o recebimento de indenização/compensação pelos atingidos. Isso não ocorreu, certamente, em razão da eficiência do modelo de reparação, mas porque, ao menos para os que possuíam provas robustas dos danos sofridos, o ajuizamento de ação poderia significar mais tempo esperando a conclusão do processo.

O Sistema Indenizatório Simplificado foi implantado por sentença judicial para solucionar os problemas do PIM, de iniciativa da Fundação Renova. O referido modelo possibilitou que diversas categorias profissionais excluídas do PIM, em razão do rigor na exigência de provas do dano, tivessem acesso à reparação. Entretanto, as indenizações e compensações fixadas não foram passíveis de serem analisadas à luz do princípio da *restitui in integrum*, pois não houve prova robusta do dano e foi feita a prefixação do montante econômico da reparação. Nesse sentido, o valor atribuído pode ou não ser compatível com o dano emergente e o lucro cessante que realmente deveria ser pago aos atingidos. Isso demonstra

---

<sup>44</sup> CARVALHO, 2019, p.161.

<sup>45</sup> NADER, L. Harmonia coercitiva: a economia política dos modelos jurídicos. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n. 26, p.18-29, out. 1994. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/publicacoes-sp-2056165036/rbcs/211-rbcs-26>. Acesso em: 25 maio 2022.

<sup>46</sup> ACSELRAD; BEZERRA; GAVIRIA, 2010, p. 38.

<sup>47</sup> NADER, 1994, p.3.

<sup>48</sup> MATTEI, Ugo; NADER, Laura. Pilhagem: quando o Estado de direito é ilegal. São Paulo: WMF/ Martins Fontes, 2013, p. 135.

<sup>49</sup> ZHOURI, 2016, p. 37.

a complexidade da reparação dos danos decorrentes de desastres ambientais.

Na sentença que determinou a implantação do Sistema Indenizatório Simplificado há menção ao instituto da “rough justice” como fundamento da fixação do montante econômico designado para reparação de cada categoria. No entanto, tal instituto exige “[...] rigor metodológico e estatístico da composição de uma amostra dos casos, que sirva de parâmetro decisório para os demais, critério que não foi trazido na decisão judicial<sup>50</sup>”. Logo, os parâmetros fixados decorreram de uma análise apriorística dos fatos, o que não atendeu rigorosamente ao dever de reparação integral.

O acesso à Justiça, consoante Cappelletti e Garth<sup>51</sup>, possui dois aspectos: a acessibilidade de todos a meio capaz de solucionar o conflito e a obtenção de solução que seja individual e socialmente justa. Nesse sentido, nenhum dos dois programas de reparação observou integralmente o referido princípio em razão das restrições impostas pela exigência de provas (PIM) e pela fixação, de certo modo, arbitrária do montante econômico reparatório (Sistema Indenizatório Simplificado).

#### 4. Considerações Finais

A reparação de danos socioeconômicos decorrentes de desastres como os do rompimento da “barragem de Fundão” apresenta diversas dificuldades. Entre essas, a exigência rigorosa de provas do dano e a dificuldade de fixar o valor do montante econômico compatível com o dano sofrido. No caso do desastre de Mariana, o problema chegou ao Poder Judiciário, que determinou a implantação de modelo alternativo ao PIM para atender àqueles que não seriam indenizados conforme os parâmetros do supracitado sistema indenizatório e que, conseqüentemente, também não conseguiriam alcançar êxito ao ajuizar ação individual, em virtude da informalidade presente no exercício de algumas atividades profissionais e do ônus probatório que ser-lhes-ia atribuído.

Todavia, tanto o Programa de Indenização Mediada quanto o Sistema Indenizatório Simplificado apresentam falhas à luz do princípio da *restitutio in integrum* e do acesso à Justiça seja pela imposição de obstáculos à acessibilidade ou pelo pouco rigor na determinação das indenizações e compensações. Esse problema beneficiou as pessoas jurídicas responsáveis pelo desastre ambiental e mitigou a função educativa e punitiva da reparação.

Portanto, conclui-se que os “meios adequados de solução de conflitos” são efetivos e apropriados para resolver certos tipos de conflitos. Entretanto, quando as partes envolvidas apresentam grande disparidade econômica, a solução extrajudicial tende a envolver diversos riscos e privilegiar a parte que se encontra em melhor situação econômica. Isso pode conduzir a solução inadequada de desastres ambientais iguais ao

---

<sup>50</sup> FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Análise da Decisão Emitida no Eixo Prioritário nº 7 (“Cadastro e Indenizações”) que Define a Matriz de Danos Referente ao Município de Baixo Guandu (ES). Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020, p.

<sup>51</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988, p.8.



analisado, pois as vítimas desse fato, muitas vezes decorrente da negligência e da preocupação exclusiva com a obtenção de lucro, são postas em situação de ainda maior vulnerabilidade em razão dos diversos obstáculos para assegurar a efetividade de seus direitos. O estudo demonstra, antes de tudo, a necessidade de se repensar o modelo regulatório e a fiscalização da atividade mineradora no Brasil para evitar que desastres assim ocorram.



## **O DILEMA SOCIOAMBIENTAL DE SÁN CRISTÓBAL DE LAS CASA (MX) E ITABIRITO (BR): ANÁLISE CRÍTICA SOBRE O FUTURO DA ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO**

THE SOCIO-ENVIRONMENTAL DILEMMA OF SÁN CRISTÓBAL DE LAS CASA (MX) AND ITABIRITO (BR): CRITICAL ANALYSIS OF THE FUTURE OF WATER AND SANITATION

Luiz Guilherme Carvalho<sup>52</sup>  
Daniel Gaio<sup>53</sup>

**RESUMO:** A água e saneamento básico obtiveram sua elevação normativa de direito humano e fundamental na Resolução A/RES/64/292 da Organização das Nações Unidas. Isso repercute significativamente nos países da América Latina, além de ser uma das ramificações da necessária ecologização do Estado de Direito. Conflitos socioambientais locais podem ser tidos como paradigmas para reflexão sobre a gestão da água e o seu acesso pela população, cuja crítica precisa consolidar alternativas viáveis para o futuro dos recursos hídricos e serviços de saneamento, que devem ser distantes do receituário neoliberal e da lógica de apropriação por grandes corporações. Assim, este estudo tem por objetivo abordar sobre o dilema socioambiental do município de San Cristóbal de Las Casas (SCLC), do estado de Chiapas, México, em acessar a água potável e saneamento básico, bem como sobre a apropriação hídrica na região da Serra da Moeda, no Distrito Industrial de Itabirito, Minas Gerais, Brasil. Analisa-se também se os casos podem ser um exemplo para o Brasil em face das diretrizes e possíveis efeitos do Novo Marco Legal de Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020). O estudo é de natureza qualitativa, sendo o método de abordagem dedutivo e de procedimento comparado, cuja técnica é predominantemente bibliográfica e exploratória. Constatou-se que os problemas de acesso, gestão e escassez hídrica em SCLC e Itabirito-MG parecem ser o reflexo de políticas neoliberais de extração e monopólio dos recursos hídricos pelo grupo econômico Coca-Cola FEMSA, capaz de resultar em problemáticas que tem sede por justiça socioambiental e ecológica.

**Palavras-chave:** Apropriação Hídrica; Coca-Cola FEMSA; Constitucionalismo Latino-Americano; Justiça socioambiental; Neoliberalismo.

---

<sup>52</sup> Mestrando no Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGD/UFMG). Bolsista CAPES/PROEX. Advogado (OAB/GO). Graduado em Direito na Universidade Federal de Mato Grosso, Campus Universitário do Araguaia (UFMT/CUA). Membro do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq). E-mail: luizgc.dir@gmail.com.

<sup>53</sup> Professor Associado da Faculdade de Direito da UFMG. Membro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG. Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq). E-mail: danielgaio72@yahoo.com.br.



**ABSTRACT:** Water and basic sanitation obtained their normative elevation as a human and fundamental right in United Nations Resolution A/RES/64/292. This has significant repercussions in Latin American countries, in addition to being one of the ramifications of the necessary greening of the Rule of Law. Local socio-environmental conflicts can be seen as paradigms for reflection on the management of water and its access by the population, whose criticism needs to consolidate viable alternatives for the future of water resources and sanitation services, which must be distant from the neoliberal prescription and the logic of appropriation by large corporations. Thus, this study aims to address the socio-environmental dilemma of the municipality of San Cristóbal de Las Casas (SCLC), in the state of Chiapas, Mexico, in accessing drinking water and basic sanitation, as well as on water appropriation in the Sierra region. da Moeda, in the Industrial District of Itabirito, Minas Gerais, Brazil. It is also analyzed whether the cases can be an example for Brazil in view of the guidelines and possible effects of the New Legal Framework for Basic Sanitation (Law nº 14.026/2020). The study is qualitative in nature, with a deductive approach and a comparative procedure, whose technique is predominantly bibliographic and exploratory. It was found that the problems of access, management and water scarcity in SCLC and Itabirito-MG seem to be a reflection of neoliberal policies of extraction and monopoly of water resources by the economic group Coca-Cola FEMSA, capable of resulting in problems that are thirsty for socio-environmental and ecological justice.

**Keywords:** Water Appropriation; Coca-Cola FEMSA; Latin American Constitutionalism; Socio-environmental Justice; Neoliberalism.

## 1. Introdução

As novas tendências do direito ambiental na órbita internacional projetam a consolidar o acesso à água potável e saneamento básico como direitos fundamentais em perspectiva ecológica, o que já é realidade em constituições da Bolívia, Equador e Uruguai. A título de exemplo, a Resolução A/RES/64/292 da Organização das Nações Unidas (ONU), além de considerar a água e o saneamento sanitário como direitos humanos e fundamentais, ainda que com resquícios antropocêntricos, entende tratar-se de uma elevação normativa que condiciona o exercício e o desfrute dos demais direitos.

Essa discussão ganha fôlego no movimento de teorização jus-filosófico e político do Novo Constitucionalismo Latino-Americano que preza pela ideia do bem viver e questiona a lógica neoliberal aplicada aos elementos naturais de inquestionável essencialidade ecológica. Importa dizer que não se deve desconsiderar as contribuições das várias vanguardas constitucionalistas do Norte Global que construíram um novo olhar sobre o Estado, a democracia, os direitos humanos. Mas o meio ambiente como sujeito de direitos, o equilíbrio ecológico como imprescindível para a qualidade de vida e a justiça ambiental ganham relevância no constitucionalismo dos povos do Sul.

Conflitos socioambientais locais podem servir de paradigmas reais para repensar a justiça social e ecológica em função do bem viver dos povos latino-americanos, cujo histórico colonial ainda reverbera em problemáticas sociais e, inclusive, normativas. Assim, o objetivo geral do presente estudo é abordar a relação existente entre problemáticas socioambientais nos Estados constitucionais do México e Brasil, no propósito de refletir sobre os riscos da racionalidade neoliberal aplicada à gestão dos elementos da natureza.

A imprensa internacional tem denunciado a dificuldade dos moradores do município de San Cristóbal de Las Casas (SCLC), do estado de Chiapas, México (MX), em acessar a água potável e saneamento básico. Há denúncias de que os refrigerantes da Coca-Cola são mais acessíveis do que a própria água potável, ante a existência de empresas responsáveis pelo engarrafamento desse produto naquela localidade, bem como a suposta relação entre a escassez de água e a extração desse recurso pelo grupo econômico e permissionário Coca-Cola FEMSA. Situação semelhante de apropriação hídrica pelo grupo FEMSA também ocorre no Distrito Industrial de Itabirito, estado de Minas Gerais (MG), Brasil (BR), no lado leste da Serra da Moeda.

Nacionalmente, a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que inaugura o Novo Marco de Saneamento Básico, tende a priorizar a delegação do fornecimento dos serviços de saneamento sanitário ao setor privado do que, de fato, dispor diretrizes ecologicamente viáveis em função da universalização do acesso à rede sanitária e água potável. Neste sentido, pretende-se, analisar as linhas gerais do Novo Marco Legal de Saneamento Básico, enquanto uma política do Estado brasileiro em função da suposta ampliação dos serviços de saneamento, abordando também o caso de apropriação hídrica capitaneada pela empresa Coca-Cola FEMSA nas cidades de Itabirito e San Cristóbal de Las Casas.

Busca-se responder, ao final da pesquisa, como o caso de SCLC e o de Itabirito-MG pode servir de exemplo no que se refere ao porvir do acesso à água e saneamento básico, considerando que ambos os dilemas socioambientais podem ser um exemplo dos possíveis efeitos da concessão e racionalidade puramente econômica de gestão dos recursos hídricos a grandes corporações empresariais. Para tanto, o estudo será de natureza qualitativa, sendo o método de abordagem essencialmente dedutivo e de procedimento comparado, cuja técnica é predominantemente bibliográfica e exploratória.

## **2. Pressupostos de Análise dos Conflitos Socioambientais nos Estados Constitucionais do México e Brasil**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) além de consolidar o Estado Democrático de Direito, é a primeira Constituição brasileira a tratar da matéria ambiental em seu texto, considerada um dos temas mais modernos no substrato constitucional. Para além de ter um capítulo próprio formalmente disposto no art. 225, normas

de tutela ambiental “[...] são encontradas difusamente ao longo do texto constitucional”<sup>54</sup>.

As pesquisas que tendem a aproximar os pilares constitucionais a valores ecológicos, em um contexto de crise formatada pelo viés normativo antropocêntrico, encontram no princípio da solidariedade “uma tentativa de conciliação e diálogo normativo entre a realização dos direitos sociais e a proteção ambiental”<sup>55</sup>.

Essa discussão, além de reafirmar a CRFB/88 como uma “Constituição Ecológica”<sup>56</sup>, pretende trazer novas abordagens sobre a existência de grupos ecologicamente vulneráveis para a construção de alternativas de superação às injustiças socioambientais. Até porque não é possível pensar em um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, havendo a perpetuidade do atual modelo essencialmente extrativista-exploratório de utilização dos recursos naturais, inclusive, a água. Afinal, a existência de conflitos ambientais guarda relação com a “apropriação material e simbólica dos recursos do território”<sup>57</sup>, havendo o embate de distintas racionalidades de desenvolvimento em diversos contextos.

Considerando o recorte metodológico de análise da presente pesquisa, faz-se importante breve abordagem do constitucionalismo mexicano, por se tratar de uma realidade constitucional originária diferente da realidade brasileira em diversos aspectos. Trata-se de cartas constitucionais de vanguardas diferentes no tempo, porém complementares na senda dos direitos fundamentais de segunda dimensão (direitos sociais). Avanços da Constituição Mexicana de 1917:

(...) foram observadas por autores brasileiros, estudiosos do direito constitucional, que passaram a associá-la ao desenvolvimento jurídico e teórico dos direitos fundamentais sociais. Atualmente é comum observar-se nas salas de aulas dos cursos de direito no Brasil, a Constituição mexicana sendo apresentada, ao lado da Constituição Alemã de Weimar, como modelo e emblema a ser seguido para a proteção dos direitos sociais<sup>58</sup>.

A Constituição de Querétaro de 1917, ainda em vigor no México, foi a responsável por protagonizar o ideário de democracia na América Latina por ter sido a primeira constituição democrática do século XX, sob a égide do movimento jus-filosófico e político do Constitucionalismo Social. Trata-

---

<sup>54</sup> BARROSO, Luís Roberto. A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira. *Revista Forense*, v. 317, n. 161, p. 167-168, 1992, p. 177.

<sup>55</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 363.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. *In*: ACSELRAD, Henri. (Org.). *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Henrich Böll, 2004, p. 23.

<sup>58</sup> FILHO, Ilton Norberto Robl. Constituição mexicana de 1917 e os avanços dos direitos sociais no Brasil. *Cuestiones constitucionales*, p. 361-363, 2017, p. 363.

se da fonte normativa que inspirou, posteriormente, constituições revolucionárias e democráticas da Europa, como a Constituição de Weimar de 1919 e a Constituição da II República Espanhola de 1931<sup>59</sup>.

Partir da base constitucional de ambos os Estados constitucionais, é de suma importância para compreender a forma como eles se propõem a enfrentar as problemáticas sociais, ou como deveriam se organizar minimamente para impulsionar direitos básicos e instituir políticas públicas que, de fato, sejam compatíveis com a realidade de um povo e com os direitos humanos e fundamentais.

Faz-se necessário repensar a atual racionalidade imbuída nos projetos e governanças dos recursos naturais, de modo a aproximar cada vez mais os Estados ao ideal ecológico e sustentável. Essa premissa aplicada à vanguarda jus-filosófica e política do constitucionalismo latino-americano, permite estabelecer um ponto de análise demasiado desafiador para pensar a vida na Terra na concepção ecologizante, já que:

(...) Los desafíos contemporáneos al constitucionalismo latino-americano han pasado de ser políticos –democracia y derechos humanos- y económicos –garantías para las inversiones y comercio libre-, para incorporarse temas específicos como las materias ambientales –energías renovables, recursos naturales, en especial el agua,- y culturales –derechos de los pueblos indígenas-, los mismos que vienen reformulando la agenda del Estado en América Latina, sin que se haya llegado a resolver todos los problemas previos o de origen, como la pobreza y extrema pobreza, corrupción, narcotráfico, enfermedades epidémicas y hasta analfabetismo, entre otros<sup>60</sup>.

É importante deixar claro que “os diálogos de ordem internacional são importantes não para uniformizar paradigmas axiológicos de tratamento normativo aos Estados”, mas sim “estabelecer diretrizes em prol do bem comum, até porque o grande diferencial de justiça está em considerar as características locais de cada povo no prospecto normatizante”<sup>61</sup>.

A questão da água potável e saneamento básico, de clara fundamentalidade para a vida, se inserem nesse contexto por figurarem como a centralidade das mais recentes discussões que teorizam formas de garantir o desenvolvimento sustentável e o acesso a recursos mínimos para

<sup>59</sup> DALMAU, Ruben Martinez. El Estado como problema en el constitucionalismo latinoamericano y la Constitución de Querétaro de 1917. *Revista Argumenta*, n. 27, p. 309-452, 2017.

<sup>60</sup> LANDA, César. Constitucionalismo Latino-Americano. *Revista Direito UFMS*, v. 3, n. 1, p. 7-21, jan.-jul. 2017, p. 18-19.

<sup>61</sup> CARVALHO, Luiz Guilherme; ROSA, Rosana Gomes da; MIRANDA, João Paulo Rocha de. O Novo Constitucionalismo Latino-americano e a Constitucionalização da Água Enquanto um Direito Humano Fundamental: os Estados-constitucionais do Brasil, Uruguai, Equador e Bolívia em foco. In: MARCONATTO, Alessandra; XAVIER, Alexandre Vicentine; MIRANDA, João Paulo Rocha de (Org.). *Direitos Fundamentais: Análise da Fronteira da Paz até a Amazônia*. Santana do Livramento: Projeto Pensar Direito - UNIPAMPA, 2020, p. 14. Disponível em: <[https://drive.google.com/file/d/1FU\\_JRrbyoYuDYWfvRB0AKB-aqC6Sea2/view?fbclid=IwAR2BCKaSlbYXW7HP-yisQjwGKhrKiew8a5cRYRx7dh2I9JhI9WbFTivKA7M](https://drive.google.com/file/d/1FU_JRrbyoYuDYWfvRB0AKB-aqC6Sea2/view?fbclid=IwAR2BCKaSlbYXW7HP-yisQjwGKhrKiew8a5cRYRx7dh2I9JhI9WbFTivKA7M)>. Acesso em: 15 fev. 2021.

a existência de um meio ambiente ecologicamente considerado. Ou seja, “a afirmação de um direito fundamental ao meio ambiente [...] não pode representar necessariamente a afirmação de um antropocentrismo que não seja moderado e que permita ser situado nesta comunidade moral que é plural”, com foco em admitir que “todas as formas de vida estão sujeitas à proteção estatal”<sup>62</sup>.

Considerar todas as formas de vida na concepção ecológica “constitui a causa que justifica e fundamenta o dever de cooperação coletiva, dever que é, fundamentalmente, um dever de colaboração com a humanidade”<sup>63</sup>. Assim, constrói-se aos poucos uma nova ética sustentável centrada no bem viver ou *buen vivir*. Enquanto “uma oportunidade para construir coletivamente novas formas de vida”, não quer dizer que se trata tão somente de um “receituário materializado em alguns artigos constitucionais, como no caso do Equador e da Bolívia” ou mesmo “soma de algumas práticas isoladas”<sup>64</sup>.

A realidade posta requer a “redefinição se sociedade sustentável, erradicada de todas as formas produtivas de extrativismo e de visões mecanicistas de crescimento econômico”, necessitando-se também de “propostas inovadoras motivadas pela busca por superar as ameaças globais aos distintos sistemas de vida, à biodiversidade, e à conscientização acerca da necessidade de se construir uma sociedade humana integrada aos demais elementos da natureza”<sup>65</sup>.

Trata-se de, para além da heterodoxia que sempre esteve em busca de “desenvolvimentos alternativos”, mudar o foco para “alternativas de desenvolvimento”<sup>66</sup>, passando-se pela desmercantilização dos bens da natureza, inclusive a água na questão de saneamento. Isso colabora com a perspectiva crítica da modernização ecológica, que tem orientado plexos de sentido hegemônicos sobre o meio ambiente na atualidade<sup>67</sup>, enquanto estratégia argumentativa pela justiça ambiental<sup>68</sup>.

Portanto, o surgimento de conflitos socioambientais e a realidade constitucional de Estados distintos, permitem refletir situações locais que

---

<sup>62</sup> AYALA, Patryck de Araujo. Direito fundamental ao ambiente, mínimo existencial ecológico e proibição de retrocesso na ordem constitucional brasileira. *Revista dos Tribunais*, v. 88, n. 901, p. 29-64, 2010, p. 32.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>64</sup> ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Elefante, 2016, p. 69.

<sup>65</sup> WOLKMER, Antonio Carlos; WOLKMER, Maria de Fátima S.; FERRAZZO, Debora. *Direito da Natureza: para um paradigma político-constitucional desde a América Latina*. In: DINNEBIER, Flávia França; MORATO, José Rubens. *Estado de Direito Ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza*. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017, p. 232-233. Disponível em: <<http://www.ccej.ufpb.br/sda/contents/documentos/e-book-estado-de-direito-ecologico-prof-dr-jose-rubens-morato-leite.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2022.

<sup>66</sup> ACOSTA, op. cit., p. 70.

<sup>67</sup> ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. *Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação*. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. (Org.). *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Belo Horizonte: UFMG, 2010, p. 11-33.

<sup>68</sup> ACSELRAD; Henri. *Justiça ambiental – ação coletiva e estratégias argumentativas*. In: ACSELRAD, Henri; HERCULADO, Selene; PÁDUA, José Augusto (Org.). *Justiça Ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

parecem orientar o progresso econômico ao crivo do fortalecimento de “uma hegemonia homogeneizante que reorienta o poder no campo do saber e do conhecimento para um pragmatismo funcionalista”<sup>69</sup>. Ademais, são “cada vez mais prementes os problemas de sobrevivência, a eliminação da pobreza crítica, a satisfação das necessidades básicas, a democracia e da dignidade humana”<sup>70</sup>. São sobre estes pressupostos de análise que a pesquisa deve partir.

### **3. As Dificuldades de Acesso à Água em San Cristóbal De Las Casas, Chiapas-MX**

San Cristóbal de Las Casas (SCLC), antiga Ciudad Real, localizada no estado de Chiapas, sudeste do México, fundada em 31 de março de 1528, é uma cidade que está geograficamente situada na parte inferior da bacia hidrográfica Valle de Jovel que cobre 270 km<sup>2</sup><sup>71</sup>. O caráter endorreico da bacia hidrográfica dessa região diz respeito a não verter água para o mar, além de ter um ciclo de renovação mais prolongado, havendo demora no reabastecimento da reserva e podendo desencadear em variáveis socioambientais negativas do ponto de vista ecocêntrico.

Há registros de que até o século XIX grandes inundações tomaram conta do local, situação crítica reportada pela imprensa da época, pelo governo e pela igreja católica em SCLC, cuja participação conjunta da comunidade e autoridades locais foi determinante para prevenir, mitigar e resolver a drenagem da água mediante sumidouros naturais. Isso culminou na gestão participativa da comunidade local na gestão dos recursos hídricos da região, o que foi salutar para o necessário manejo do desastre<sup>72</sup>.

Segundo informações do portal *Comité de Cuenca Del Valle de Jovel*<sup>73</sup>, a bacia hidrográfica é tributária do rio Grijalva que abrange cinco municípios do estado de Chiapas. Além de San Cristóbal de Las Casas, são elas: Chamula, Huixtán, Tenejapa e Zinacatán. Ademais, trata-se de uma região em que a parte mais alta está localizada 2.880 metros acima do nível do mar, enquanto que o local mais baixo está a 2.110 metros. O Comitê de Bacia Hidrográfica de Valle de Jovel foi instalado em 5 de junho de 2007.

Estudos apontam que o fato de Chiapas ser uma das regiões mais ricas em diversidade e bens naturais da nação mexicana, tem sido o motivo principal para que seja alvo do modelo de desenvolvimento neoliberal essencialmente extrativista. Isso tem intensificado o empobrecimento

<sup>69</sup> LEFF, Enrique. Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009, p. 236.

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> GARCÍA, Antonio García. La cuenca hidrológica de San Cristóbal de las Casas, Chiapas: entre la gestión local y la nacional. In: VARGAS, Sergio; MOLLARD, Eric (Orgs.). Problemas socio-ambientales y experiencias organizativas en las cuencas de México. México: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, 2005.

<sup>72</sup> GARCÍA, Antonio García. La cuenca hidrológica de San Cristóbal de las Casas, Chiapas: entre la gestión local y la nacional. In: VARGAS, Sergio; MOLLARD, Eric (Orgs.). Problemas socio-ambientales y experiencias organizativas en las cuencas de México. México: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, 2005.

<sup>73</sup> COMITÉ DE CUENCA DEL VALLE DE JOVEL. Cuenca del Valle de Jovel. México: Comité de Cuenca del Valle de Jovel. 2021. Disponível em: <<https://cuencavalledejovel.org/cuenca-del-valle-de-jovel/>>. Acesso em 15 fev. 2021.

devido à destruição de bosques, selvas, corpos d'água e, inclusive, a erosão do solo. Segundo as autoras, isso tem trazido consequências diretas e inumanas para a população indígena, considerando que a manutenção da vida desses povos depende dos recursos naturais, havendo privação das pessoas aos meios elementares para a subsistência<sup>74</sup>.

Neste sentido, o jornal de referência internacional *The New York Times*, no ano de 2018 expôs ao mundo o drama vivido pela comunidade de San Cristóbal de Las Casas, no que tange às intensas dificuldades de acesso à água potável. Segundo a matéria publicada e que gerou grande repercussão no contexto global, alguns bairros possuem água encanada apenas em períodos específicos da semana, o que obriga grupos familiares a comprarem água fornecida por caminhões-pipa para que, efetivamente, possam beber água<sup>75</sup>.

A matéria aponta também que o acesso ao refrigerante da companhia multinacional Coca-Cola acaba sendo mais facilitado do que a própria água potável, ante a existência de uma fábrica no local responsável por produzir e engarrafar o produto. A população de San Cristóbal culpa a existência da usina - permissionária do Estado há décadas - por essa situação que resultou no aumento de casos e mortes decorrentes da diabetes<sup>76</sup>.

A fábrica local de refrigerantes Coca-Cola pertence ao Grupo de Fomento Mexicano (Grupo FEMSA), sendo a “maior companhia de bebidas da América Latina” a qual “produz e distribui Coca-Cola, Fanta, Sprite, Del Valle, Schweppes e outras bebidas do portfólio da *The Coca-Cola Company*”, em menor ou maior grau de distribuição em países como, para além do México, a Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Nicarágua, Panamá e Venezuela<sup>77</sup>.

Um estudo antropológico apresentado no *Seminário Permanente sobre Cultura y Cambio Climático*, promovido pela *Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH)*, demonstra o processo de tendente privatização dos recursos hídricos da bacia hidrográfica Valle del Jovel:

En México se impulsa el proyecto privatizador desde las altas esferas del poder y a niveles locales como es el caso de la Ciudad de San Cristóbal de Las Casas se está desarrollando la lucha contra la transnacional FEMSA Coca Cola, que es la

<sup>74</sup> ROJAS, Mariana Castillo; SCHENEROCK, Angélica. Derechos humanos de las mujeres y migración interna em San Cristóbal de Las Casas: análisis del testimonio de una joven indígena Tzotzil. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, v. 30, p. 87-99, 2020.

<sup>75</sup> LOPEZ, Oscar; JACOBS, Andrew. In *Town With Little Water, Coca-Cola Is Everywhere. So Is Diabetes*. *The New York Times*, 2018. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2018/07/14/world/americas/mexico-coca-cola-diabetes.html>>. Acesso em: 28 jul. 2022.

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> PORTAL TRATAMENTO DE ÁGUA. Coca-Cola FEMSA Brasil é a nova empresa associada ao Consórcio PCJ: A empresa é uma das mais eficientes do país no consumo de água para fabricação de bebidas. Portal Tratamento de Água, São Paulo, 2017. Disponível em: <[https://tratamentodeagua.com.br/coca-cola-femsa-brasil-e-nova-empresa-associada-ao-consorcio-pcj/#:~:text=Odessa%20\(SP\).-,%20empresa%20%C3%A9%20uma%20das%20mais%20eficientes%20do%20pa%C3%ADs%20no,filiar%2Dse%20ao%20Cons%C3%B3rcio%20PCJ](https://tratamentodeagua.com.br/coca-cola-femsa-brasil-e-nova-empresa-associada-ao-consorcio-pcj/#:~:text=Odessa%20(SP).-,%20empresa%20%C3%A9%20uma%20das%20mais%20eficientes%20do%20pa%C3%ADs%20no,filiar%2Dse%20ao%20Cons%C3%B3rcio%20PCJ)>. Acesso em: 28 jul. 2022.

expresión precisa de la disputa de los recursos y en este momento se están realizando las implementaciones legales y de posesión de los recursos. [...]

El resultado de la Concepción instrumentalista ha llevado a la destrucción del medio, hay necesidad urgente de detener este proyecto de destrucción, es indispensable construir y apropiarnos de una concepción que armonice la relación de humano con el medio, se debe elevar a la condición de intangibles los elementos que propician la continuidad de la vida<sup>78</sup>.

A pesquisa aponta, ademais, a existência de consciência da coletividade de que “*los conflictos en torno al agua están dados, el proyecto depredador extractivista esta sobre los recursos y en los lugares donde ingresa ha dejado un paisaje de destrucción irreversible*”<sup>79</sup>. Isso quer dizer que é latente o entendimento por parte da população de SCLC acerca dos danos socioambientais catalisados pela racionalidade de exploração dos recursos hídricos no local.

A revista *Social Medicine*, publicou em 2019 estudo do antropológico intitulado “*Dulce exterminio: refresco y cerveza como causa desencadenante y complicaciones de la diabetes en mayas de Chiapas, México*” que aponta impactos na saúde da população dos Altos de Chiapas, devido à presença e práticas da Coca-Cola-FEMSA. O fato de San Cristóbal possuir a sede de engarrafamento de refrigerantes instalada nas encostas do antigo vulcão Huitepec, o qual contém considerável quantidade de água suscetível a extração, faz com que a fábrica produza 120 mil litros de refrigerante, conforme registros do ano de 2008. O resultado foi o aumento no número de pessoas com diabetes na região<sup>80</sup>.

O estudo confirma haver um somatório de fatores em função do alto índice dos casos de diabetes mellitus (ou diabetes tipo 1), inclusive mortes dela decorrentes na região dos Altos de Chiapas, abrangendo San Cristóbal de Las Casas. São eles: a) estratégia de publicidade de marketing do grupo Coca-Cola-FEMSA; b) o proselitismo religioso de diferentes congregações calvinistas, em função da demonização das religiões dos povos tradicionais locais, de modo a impactar a visão desses povos e favorecer a difusão do refrigerante Coca-Cola nos espaços de rituais originários; c) subordinação e exclusão dos povos originários; e d) falta de educação e educação médica

---

<sup>78</sup> SULCA BÁEZ, Leocadio Edgar; FONSECA CÓRDOBA, Socorro. Ancestralidad y Modernidad: La disputa por el agua en San Cristóbal de Las Casas. Chiapas. Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales. México: COMECOSO, 2018, p. 693. Disponível em: <<https://www.comecoso.com/ciencias-sociales-agenda-nacional/cs/article/view/890>>. Acesso em: 28 jul. 2022.

<sup>79</sup> Ibid., p. 692.

<sup>80</sup> PLIEGO, Jaime Tomás Page. Dulce exterminio: refresco y cerveza como causa desencadenante y complicaciones de la diabetes en mayas de Chiapas, México/Sweet extermination: Soda and beer, as trigger cause and complications in diabetics, among high land mayans of Chiapas, Mexico. *Medicina Social*, v. 12, n. 2, p. 87-95, 2019. Disponível em: <<https://socialmedicine.info/index.php/medicinasocial/article/view/1027>>. Acesso em: 18 jul. 2022.



combinada com as restrições que os caciques impõem mediante controle das instâncias religiosas e políticas em proveito da manutenção dos contratos concessórios com a empresa de refrigerantes<sup>81</sup>.

Ademais, existe nenhum pagamento por parte do grupo FEMSA da totalidade da água ao governo mexicano a nível federal, estadual ou municipal. Isso ocorre porque a empresa negociou contratos de extração da água diretamente com o governo federal do México, ante vigência de uma lei aprovada com a ajuda, inclusive, de um ex-executivo da Coca, Vicente Fox, que na ocasião era o presidente do Estado mexicano. Fox, juntamente com o ex-diretor geral da Coca-Cola no país Jaime Jáquez, então nomeado como o comissário nacional de águas, promoveram a privatização de grande parte da rede de água do México, além de venderem os direitos de extração diretamente para grandes corporações, inclusive ao agronegócio<sup>82</sup>.

Portanto, percebe-se que “*algunas corporaciones anteponen sus intereses económicos por encima del daño que pueden causar*”<sup>83</sup>, o que confirma a nocividade do neoliberalismo enquanto ética, na “concepção de vida que contribui a legitimar as políticas econômicas neoliberais, o modelo de Estado neoliberal e, ainda, orienta os comportamentos individuais”<sup>84</sup>. Urge a necessidade de “sistematizar os princípios éticos do ambientalismo, de analisar o sentido em que se entrecruzam e se opõem ao sistema de valores que emanam da racionalidade econômica”, bem como “traduzir as estratégias do ecodesenvolvimento na base material de uma nova racionalidade produtiva”<sup>85</sup>.

Essa situação de apropriação dos recursos hídricos pelo grupo Coca-Cola FEMSA também tem ocorrido no Brasil. A imprensa regional de Brumadinho e Itabirito, Minas Gerais, bem como estudos acadêmicos, vem denunciando o processo de apropriação de águas subterrâneas pela FEMSA instalada em um Distrito Industrial de Itabirito-MG, que possui limites político-administrativos próximos a Brumadinho-MG<sup>86</sup>.

---

<sup>81</sup> PLIEGO, Jaime Tomás Page. Dulce exterminio: refresco y cerveza como causa desencadenante y complicaciones de la diabetes en mayas de Chiapas, México/Sweet extermination: Soda and beer, as trigger cause and complications in diabetics, among high land mayans of Chiapas, Mexico. *Medicina Social*, v. 12, n. 2, p. 87-95, 2019. Disponível em: <<https://socialmedicine.info/index.php/medicinasocial/article/view/1027>>. Acesso em: 18 jul. 2022.

<sup>82</sup> BLANDING, Michael. *The Coke machine: the dirty truth behind the world's favorite soft drink*. New York, NY: Penguin Group, 2010.

<sup>83</sup> PLIEGO, op. cit., p. 93.

<sup>84</sup> HEINEN, Luana Renostro. O neoliberalismo e a reengenharia do Estado. In: HEINEN, Luana Renostro (Org.). *Estado e Direitos no Contexto de Neoliberalismo*. Florianópolis: Habitus, 2020, p. 21. Disponível em: <[https://drive.google.com/file/d/15kTHuETuQeM5nf9W\\_Tfr5QiPDIZ-2BID/view](https://drive.google.com/file/d/15kTHuETuQeM5nf9W_Tfr5QiPDIZ-2BID/view)>. Acesso em: 15 jul. 2022.

<sup>85</sup> LEFF, Enrique. *Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009, p. 286.

<sup>86</sup> ELEN, Frances. Pelo terceiro ano consecutivo, o ato “Abraça a Serra da Moeda” não será realizado. Apesar do cancelamento, ambientalistas que defendem a região continuam articulando ações junto ao poder público em prol da defesa das águas subterrâneas do aquífero montanhoso. *Jornal Correio da Cidade, Conselheiro Lafaiete-MG*, 21 abril 2022. Disponível em:

Já se encontra na literatura denúncias de que o acesso e a qualidade da água desse Distrito vem sendo afetada pela relação de poder estabelecida no liame da questão hídrica local, já que o acesso às águas subterrâneas necessita de tecnologia avançada que só grandes empreendimentos, como a Coca-Cola FEMSA, conseguem investir financeiramente. Neste sentido, ocorre o acesso desigual da água subterrânea e a consequente “idilização do campo”<sup>87</sup>, além de promover a “monoculturização do espaço”<sup>88</sup>, na medida em que prepondera o discurso preservacionista da água para atendimento das cidades que precisam ser abastecidas.

Ainda que o Distrito Industrial de Itabirito seja banhado pela Bacia Hidrográfica do Rio Itabirito, a forma como a Coca-Cola lida com os recursos hídricos locais impacta diretamente no acesso a esse bem na cidade de Brumadinho-MG (pertencente à Bacia Hidrográfica do Rio Paraopeba). Isso porque “apesar da fábrica da Coca Cola FEMSA ter se instalado na face leste da Serra da Moeda, no município de Itabirito-MG, ela tem utilizado como matéria prima para a fabricação de suas mercadorias a água do Aquífero Cauê”. Este aquífero é a principal fonte de abastecimento de “uma parte da população de Brumadinho localizada na face oeste da mesma serra”<sup>89</sup>.

Vale ressaltar que, bem como se deu em SCLC, o grupo FEMSA vem executando seus projetos operacionais na região da Serra da Moeda com o apoio das exigências legais, após cumprimento com as exigências técnicas e burocrática para funcionamento. No entanto, importa ser dito que “os órgãos fiscalizadores dispensaram esse empreendimento de apresentar Estudos de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) por ter sido considerado como não causador de significativo impacto ambiental”<sup>90</sup>. Faz-se necessário, portanto discutir criticamente a forma como a apropriação de bens da natureza se opera no campo da virtualidade legal.

---

<<https://www.jornalcorreiodacidade.com.br/noticias/25585-pelo-terceiro-ano-consecutivo-o-ato-abrace-a-serra-da-moeda-nao-sera-realizado>>. Acesso em: 28 jul. 2022.

<sup>87</sup> PALHA, Felipe Pimentel. Campo e rural idílicos como falácia: minério-dependência, incompletude urbana e injustiça ambiental-hídrica em Brumadinho (MG). 2019. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais (IGC/UFMG), Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/30108>>. Acesso em: 21 jul. 2022.

<sup>88</sup> LASCHEFSKI, Klemens Augustinus. A sustentabilidade geográfica de condomínios na Zona Metropolitana de Belo Horizonte. In: COSTA, Heloisa Soares de Moura. (Org.) A expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no eixo sul. Belo Horizonte, Editora Com Arte, 2006. p. 313 – 338.

LASCHEFSKI, Klemens. Segregação espacial e desigualdade social – fatores determinantes da insustentabilidade do ambiente urbano. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade - ANPPAS, 2008.

<sup>89</sup> PALHA, Felipe Pimentel. Campo e rural idílicos como falácia: minério-dependência, incompletude urbana e injustiça ambiental-hídrica em Brumadinho (MG). 2019. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais (IGC/UFMG), Belo Horizonte, 2019, p. 219. Disponível em: <<https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/30108>>. Acesso em: 21 jul. 2022.

<sup>90</sup> Ibid., p. 224.

#### **4. Abordagem Crítica sobre o Caso de Sclc e Itabirito-Mg em Face do Novo Marco Legal de Saneamento Básico**

A partir da emblemática e conflituosa situação dos povos de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, e de Itabirito, Minas Gerais, no que tange ao acesso à água potável e saneamento básico, é possível refletir sobre ideário central da Lei nº 14.026/20 que institui o Novo Marco Legal de Saneamento Básico, enquanto uma política de Estado no Brasil, deliberado no âmbito do Congresso Nacional e sancionado pela Presidência da República no ano de 2020.

Sob a égide da Constituição de 1988, a qual inova ao dispor sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e cuja promoção programática é de competência administrativa comum entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o Novo Marco do Saneamento privilegia o “aumento da regulação por agências e da maior presença do setor privado como ideia de maior eficiência econômica”<sup>91</sup>. Por outro lado, a eficiência econômica pode não ser, necessariamente, interessante para se atingir os fins propostos pela Lei nº 14.026/20, quais sejam: “abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente”<sup>92</sup>.

O Novo Marco Legal de Saneamento Básico não dispõe direcionamentos, ou mesmo alternativas ecológico-sustentáveis, aplicáveis à ampliação das redes de saneamento sanitário e disponibilização da água potável com vistas a promover o acesso em regiões deficitárias. O texto tende a priorizar a “sustentabilidade econômico-financeira”<sup>93</sup>, em diversos dispositivos, ao invés de mecanismos ecologicamente possíveis para evitar problemas e conflitos socioambientais futuros.

Ademais, a essência da Lei nº 14.026/20 parece constituir uma política pública que “remonta a modelos e experiências passadas, no que tange à prevalência de um sistema ancorado em bases que descuidam da governança e das realidades locais”<sup>94</sup>, como apontado no caso de Itabirito-MG<sup>95</sup>. Isto é, privilegia-se uma política excludente capaz de submeter

---

<sup>91</sup> IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Regulação e investimento no setor de saneamento no Brasil: trajetórias, desafios e incertezas. Rio de Janeiro: IPEA, 2020<sup>a</sup>, p. 44. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10222>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

<sup>92</sup> BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000 [...] Brasília: Presidência da República. 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2022.

<sup>93</sup> BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000 [...] Brasília: Presidência da República. 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2022.

<sup>94</sup> IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Regulação e investimento no setor de saneamento no Brasil: trajetórias, desafios e incertezas. Rio de Janeiro: IPEA, 2020<sup>a</sup>, p. 49. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10222>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

<sup>95</sup> PALHA, Felipe Pimentel. Campo e rural idílicos como falácia: minério-dependência, incompletude urbana e injustiça ambiental-hídrica em Brumadinho (MG). 2019. Tese

pequenas cidades, vilarejos e distritos brasileiros aos riscos da lógica neoliberal, posto em prática por grandes corporações permissionárias que visam lucro mediante aval do próprio Estado, como tem ocorrido no Valle de Jovel e Minas Gerais.

A realização da concessão e livre exploração da água pela Coca-Cola FEMSA, além de colocar em risco o equilíbrio ecológico da biodiversidade local relacionada à bacia hidrográfica Valle de Jovel, aliada às circunstâncias de mercado e de facilitação do acesso ao refrigerante em detrimento da água potável, resultou no aumento significativo de diabetes mellitus na população maia<sup>96</sup>.

No Estado brasileiro, sob a égide das recentes disposições legais em prol do acesso à água e saneamento, pensar estratégias de cooperação entre o setor público e privado em função desses serviços constitui um desafio. Afinal de contas, o Poder Público precisa ser responsável em impedir que o Brasil seja palco de ocorrências semelhantes a San Cristóbal, ou mesmo que o caso de Itabirito-MG<sup>97</sup> seja a racionalização operante no que tange à gestão hídrica em contextos locais.

Assim, é “essencial, para além da alocação em novas obras, o foco do papel do Estado em aumentar a inclusão e a infraestrutura física para acesso ao que é prioritário, contínuo, de modo a inovar na gestão e acelerar medidas em andamento”<sup>98</sup>, com foco onde existem maior índice de vulneráveis socioambientais. Ademais, para além de considerar critérios da realidade de municípios e o fator vulnerabilidade, é importante considerar “as dificuldades que os gestores enfrentam em razão de orçamento e fragilidades de gestão. Assim, optar por municípios com menor índice de saneamento implica priorizar infraestruturas e saúde para a população mais vulnerável”<sup>99</sup>.

É neste sentido que a luta por justiça socioambiental deve estar centrada na “defesa dos direitos a uma proteção ambiental equânime contra a segregação socioterritorial e a desigualdade ambiental promovidas pelo

---

(Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais (IGC/UFMG), Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/30108>>. Acesso em: 21 jul. 2022.

<sup>96</sup> PLIEGO, Jaime Tomás Page. Dulce exterminio: refresco y cerveza como causa desencadenante y complicaciones de la diabetes en mayas de Chiapas, México/Sweet extermination: Soda and beer, as trigger cause and complications in diabetics, among high land mayans of Chiapas, Mexico. *Medicina Social*, v. 12, n. 2, p. 87-95, 2019. Disponível em: <<https://socialmedicine.info/index.php/medicinasocial/article/view/1027>>. Acesso em: 18 jul. 2022.

<sup>97</sup> PALHA, op. cit.

<sup>98</sup> IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Saneamento no Brasil: proposta de priorização do investimento público. Rio de Janeiro: IPEA, 2020b, p. 54. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=37061&Itemid=448](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37061&Itemid=448)>. Acesso em: 15 jul. 2022.

<sup>99</sup> IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Saneamento no Brasil: proposta de priorização do investimento público. Rio de Janeiro: IPEA, 2020b, p. 55. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=37061&Itemid=448](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37061&Itemid=448)>. Acesso em: 15 jul. 2022.

mercado”, associado à defesa dos “direitos de acesso equânime aos recursos ambientais contra a concentração das terras férteis, das águas e do solo seguro nas mãos dos fortes interesses econômicos no mercado”<sup>100</sup>. É, portanto, ressignificar e contribuir com os estudos jus-filosófico e político do Constitucionalismo Latino-Americano no tocante à água e saneamento, com consequente avanço ao debate na pauta socioambiental da periferia global.

É certo que “a degradação socioambiental gerada pela racionalidade econômica e tecnológica dominante converteu-se numa das maiores preocupações sociais do nosso tempo”<sup>101</sup>, de modo que a repercussão no âmbito científico do caso de Chiapas deve mostrar aos responsáveis por instituir políticas públicas, métodos que impeçam a difusão/continuidade dessa realidade no Brasil. Na perspectiva da Lei nº 14.026/20, um de seus pressupostos “bastante difundido é que o prestador privado seja ‘mais eficiente’ que o público, o que ocorreria por uma gestão voltada pelas regras de mercado, o que de fato pode se efetivar em diversas situações”<sup>102</sup>.

Porém, não se considera que “parte da mão de obra e o regime de prestação de serviços já serem feitos pela iniciativa privada, contratados por todas as empresas/companhias de saneamento, bem como obras, projetos e outros elementos de custos”. Logo, “a margem de redução de custos pode não ser tão grande como se faz entender. Isso implica a possibilidade de carestia dos serviços ao serem sustentados pela tarifa e mesmo a piora dos serviços, a exemplo do que ocorreu em outros países”<sup>103</sup>.

Verifica-se a tese de que um Estado que cumpre fielmente com a pauta neoliberal não é, categórico e necessariamente, um Estado fundamentalmente mínimo. Isso porque a via neoliberal como foco conduzir a “grade de inteligibilidade da economia para as demais esferas da vida, inclusive da política”<sup>104</sup>. Diz-se, portanto, que “não se trata do neoliberalismo simplesmente privilegiar o mercado, mas buscar fortalecer o mercado, usar a força do Estado e transformar o Estado através de princípios extraídos do mercado”<sup>105</sup>. Por simples subsunção metodológica, trata-se nada mais e nada menos do que a empreitada política e de gestão levada em consideração pelo Estado mexicano na questão da água em Chiapas e pelo Estado Brasileiro no caso de Itabirito, pelo que desencadeou em efeitos socioambientais e de difícil reparação.

<sup>100</sup> ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecilia Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. O que é justiça ambiental. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 146.

<sup>101</sup> LEFF, Enrique. Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009, p. 143.

<sup>102</sup> IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Regulação e investimento no setor de saneamento no Brasil: trajetórias, desafios e incertezas. Rio de Janeiro: IPEA, 2020, p. 53-54. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10222>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

<sup>103</sup> Ibid., p. 54.

<sup>104</sup> HEINEN, Luana Renostro. O neoliberalismo e a reengenharia do Estado. In: HEINEN, Luana Renostro (Org.). Estado e Direitos no Contexto de Neoliberalismo. Florianópolis: Habitus, 2020, p. 17. Disponível em: <[https://drive.google.com/file/d/15kTHuETuQeM5nf9W\\_Tfr5QiPDIZ-2BID/view](https://drive.google.com/file/d/15kTHuETuQeM5nf9W_Tfr5QiPDIZ-2BID/view)>. Acesso em: 15 jul. 2022.

<sup>105</sup> Ibid., p. 17-18.

## 5. Considerações Finais

As novas tendências do socioambientalismo e da governança socioambiental precisam se atentar às questões conflituosas que colocam em risco a vida, a saúde e o meio ambiente de maneira interdependente e sistêmica. O caso de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, e de Itabirito-MG, são para o Brasil um exemplo de não fazer, do que não implementar, além de uma referência possível para que o Poder Público não cometa as mesmas práticas que ocorreram na bacia hidrográfica de Valle de Jovel.

O drama vivido pelo povo de SCLC e a apropriação da água desempenhada pela FEMSA na região da Serra da Moeda, parece ser o reflexo de políticas neoliberais de extração e monopólio dos recursos hídricos localizados, o que resulta em problemáticas socioambientais que tem sede por justiça ecológica, humana e que seja condizente com os fundamentos epistêmicos da ética do bem viver dos povos latino-americanos. Trata-se de uma situação conflituosa que afeta diretamente a própria população, cuja realidade reforça a existência de vulneráveis ambientais em detrimento do bem viver e da saúde pública, considerando que a falta d'água fez com que os povos da “Cuenca de Jovel” a substituíssem por refrigerantes da Coca-Cola FEMSA produzidos, inclusive, com a extração da água da região.

A partir do momento que o Estado brasileiro prioriza a entrega da gestão dos recursos hídricos para empresas privadas mediante o Novo Marco Legal de Saneamento Básico, ao invés de efetivamente fazer com que o próprio Poder Público atue em função da universalização do acesso à água potável de forma direta e ecologicamente racionalizada - não figurando apenas como regulador -, coloca-se em risco, principalmente, cidades interioranas cujo acesso à água e saneamento básico ainda é deficitário. Soma-se a isso as dificuldades enfrentadas por gestores municipais ante fragilidades relacionadas ao orçamento.

Além de ser incerto se a construção de grandes empreendimentos constitui, de fato, um atrativo para concessionárias privadas em localidades longínquas dos grandes centros urbanos, a delegação desse serviço essencial à vida não é sinônimo de democratização do acesso, embora pareça ser a essência da Lei nº 14.026/20. Por isso, o Novo Marco Legal de Saneamento, da forma e modelo que foi instituído, tende a se comprometer com o plano neoliberal de gestão do Estado, conforme alerta documentos recentes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.



## A FRAGILIDADE DA ATUAÇÃO DO DIREITO PERANTE AS VIOLAÇÕES PRATICADAS CONTRA A POPULAÇÃO INDÍGENA BRASILEIRA

THE FRAGILITY OF THE PERFORMANCE OF THE LAW IN THE FACE  
OF VIOLATIONS COMMITTED AGAINST THE BRAZILIAN INDIGENOUS  
POPULATION

Ana Carolina Ramos<sup>106</sup>  
Amanda Aparecida Maia<sup>107</sup>

**RESUMO:** O artigo trata da insuficiência e fragilidade do sistema de justiça e do ordenamento jurídico na empreitada pela proteção das comunidades indígenas brasileiras, bem como pela salvaguarda dos direitos fundamentais dos indivíduos que compõe cada uma das etnias, sem prejuízo dos direitos específicos destinados a garantir vida digna e liberdade cultural aos indígenas. Para isso, é feita análise da Convenção 169 da OIT que traz para o ordenamento jurídico brasileiro a ideia de consulta livre, prévia e informada, bem como é feita comparação com os demais instrumentos normativos, como a Constituição e o Estatuto do Índio. Aliado à esta análise técnica, são apresentados relatos e pontos de vista expressos pelos próprios indígenas durante a Seminário “Culturas indígenas: um olhar sobre a natureza as normas e os desafios da intercultura”.

**Palavras-chave:** Convenção 169; Povos tradicionais; Direito; Fragilidade; Brasil.

**ABSTRACT:** The article deals with the insufficiency and fragility of the justice system and the legal system in the endeavor to protect Brazilian indigenous communities, as well as to safeguard the fundamental rights of the individuals who make up each of the ethnic groups, without prejudice to the specific rights intended to guarantee a dignified life and cultural freedom to indigenous people. For this, an analysis is made of Convention 169 of the ILO, which brings to the Brazilian legal system the idea of free, prior and informed consultation, as well as a comparison with other normative instruments, such as the Constitution and the Indian Statute. Allied to this technical analysis, reports and points of view expressed by the indigenous people presented during the Seminar “Indigenous cultures: a look at nature, norms and challenges of interculture”.

**Keywords:** 169 Convection; Tradition People; Law; Fragility; Brazil.

---

<sup>106</sup> Estudante de Direito, na modalidade Integral, pela Escola Superior Dom Helder Câmara e integrante do grupo de iniciação científica em Direito, Democracia e Justiça: Uma Análise. Contato: D18749@academico.domhelder.edu.br

<sup>107</sup> Estudante de Direito, na modalidade Integral, pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Contato: D18678@academico.domhelder.edu.br

## 1. Introdução

A situação indígena tem sido objeto de extensa preocupação dos órgãos governamentais na mesma medida que tem sido intensamente relativizada e negligenciada pelas autoridades. Por um lado, a matéria foi exaustivamente legislada, desde o Estatuto do Índio de 1973, passando pela Constituição da República de 1988, chegando à Convenção nº 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho) ratificada pelo Congresso Nacional, por outro lado, todos estes direitos assegurados pelos textos legislativos vêm sendo reiteradamente violados e esquecidos pelas políticas públicas e pelas autoridades. Esta preocupação reflete a afirmação de que a proteção dos povos indígenas se trata de uma tentativa de reparação dos danos causados pelo massacre cultural perpetrado contra os povos originários, contudo, é notória a insuficiência do Poder Legislativo e do Poder Judiciário nessa empreitada.<sup>108</sup>

Enquanto o Legislativo enfrenta opiniões diversas acerca da legitimidade do dever de reparação pelo Estado brasileiro, o Judiciário conta com leis ultrapassadas, como o Estatuto do Índio, e processos demasiadamente burocráticos, causando demorados julgamentos que acarretam grandes perdas para as etnias.<sup>109</sup> Ambos praticam um jogo de mútua culpabilização que impede a evolução do país e operam para a manutenção do status de opressão das comunidades indígenas. Para analisar as possíveis razões que geraram tal quadro, a pesquisa utilizará da teoria desenvolvida por Robert Alexy sobre o conflito entre princípios e regras, à luz da conclusão do autor acerca das consequências da descredibilização das autoridades legislativas frente à população, ocasionando na perda da força das regras garantida pelos princípios formais.

Dessa forma, o presente artigo visa analisar o ordenamento jurídico brasileiro, com todos os seus direitos, garantias e inconsistências, em comparação com os relatos dos líderes das etnias Xucuru-Kariri, Pataxó e Pataxó Hã-hã-hãe. Bem como, a responsabilidade não só de reparação, mas de recuperação das terras, uma vez que, ambas as etnias estudadas lidam com os desastres causado pelo rompimento da barragem de rejeitos de minérios da Mineradora Vale.

O estudo objetiva um novo olhar sobre a demarcação das terras indígenas, visando compreender com maior profundidade a relação dos indígenas com a terra, levando em consideração o relacionamento religioso destes com os elementos da natureza, nas palavras da *Pataxó* Natália “O território brasileiro já é dos povos indígenas, não haveria que se falar em

---

<sup>108</sup> SOUZA FILHO, C. F. Marés de. O Direito Envergonhado (o direito e os índios no Brasil). Revista IIDH, 1992. Vol 15. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r06852-5.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2022.

<sup>109</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. Manual de jurisprudência dos direitos indígenas. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Brasília: MPF, 2019. P. 381. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/manual-de-atuacao/manual-de-jurisprudencia-dos-direitos-indigenas.pdf>. Acesso em: 27 maio 2022. (p. 396)



buscar a posse dele, os povos indígenas que deveriam estar demarcando território para os não-indígenas”<sup>110</sup>.

A pesquisa que se propõe, na classificação de Gustin, Dias e Nicácio<sup>111</sup>, pertence à vertente metodológica jurídico-social. No tocante ao tipo genérico de pesquisa, foi escolhido o tipo jurídico-projetivo. O raciocínio desenvolvido na pesquisa foi predominantemente dialético, e quanto ao gênero de pesquisa, foi adotada a pesquisa teórica. O raciocínio desenvolvido na pesquisa será dialético e dedutivo.

## 2. As Legislações sobre os Direitos Indígenas

Em 1500, há 522 anos, ocorria o evento que mudaria a história da América, navios portugueses chegavam à costa brasileira, colocando Estado e indígenas em lados conflituosamente opostos. Os povos que, até então, detinham a posse de todos os milhares de hectares que formavam o território americano, posteriormente demarcado formando o território brasileiro, foram roubados, estuprados, expulsos e escravizados. A partir daí, iniciou-se a luta pela recuperação daquilo que previamente os pertencia.<sup>112</sup>

A abundante legislação protecionista desde o Brasil Colônia aliada à legislação imperial e depois a republicana não impediram o genocídio. (...) Inúmeros povos indígenas desaparecem das Américas em razão do morticínio resultante do encontro dos europeus com os aborígenes do Novo Mundo. Não existiu uma política deliberada de extermínio dos povos indígenas pelos povos ibéricos, mas o chamado capitalismo mercantil logrou o resultado de reduzir milhões em 1500 a alguns milhares.<sup>113</sup>

Anterior às sete Constituições brasileiras, aos incontáveis Tratados ou Convenções internacionais, nas terras em que hoje se encontram prédios, rodovias, aeroportos e estádios, habitavam os povos originários, e deles foram usurpadas sem prévio aviso ou indenização devida, de modo que até hoje, 2022, se busca a reparação do maior crime da história do Brasil, ainda sem julgamento e sem culpados condenados. Em suma, como afirmado pela professora Célia *Xakriabá*, “Antes do Brasil da Coroa, existe o Brasil do

---

<sup>110</sup> CULTURAS indígenas: um olhar sobre a natureza as normas e os desafios da intercultura. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara, 16 maio 2022. 1 vídeo (187 minutos). Publicado por Dom Helder Escola de Direito. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cU6GMG3oZX8&t=4832s>. Acesso em: 03 jun. 2022.

<sup>111</sup> GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. (Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática. 5ª. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

<sup>112</sup> CUNHA, M. C. (org.). História dos índios no Brasil. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

<sup>113</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. Manual de jurisprudência dos direitos indígenas. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Brasília: MPF, 2019. P. 381. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/manual-de-atuacao/manual-de-jurisprudencia-dos-direitos-indigenas.pdf>. Acesso em: 27 maio 2022. (p. 397)

Cocar. Antes do Brasil do verde e amarelo, existe o Brasil do jenipapo e do urucum. Não conheceremos o Brasil antes de conhecer a história indígena”.<sup>114</sup>

Em concordância, estabeleceu o desembargador Alexandre Machado Vasconcelos nos autos do AC 0000709-88.2006.4.01.3903, de 2011:

O que mudou foi o método de atração; as motivações de exploração capitalista e as consequências para as populações tribais continuam as mesmas. Ainda hoje, a sociedade nacional só tem a oferecer ao índio, em condição de isolamento, doença, fome e desengano. A atração, por isso, não interessa ao indígena, mas à sociedade nacional, que, sem explorar convenientemente o território já conquistado, procura novas áreas de expansão, para atividades mineradoras, extrativistas, madeireiras e agropecuárias.<sup>115</sup>

Consoante à citação, no entendimento das autoras Wagner e de Farias *apud* Cunha, ao efetivar a demarcação das terras, o Estado estaria fixando o entendimento de que aquelas terras já pertenciam aos indígenas antes da intromissão dos homens brancos, anteriormente à organização estatal e territorial como é conhecida. Ou seja, se trata do reconhecimento pelo Poder Executivo de que tais terras não serão dadas, mas sim devolvidas aos moradores originais.<sup>116</sup>

Nesse sentido, ao longo dos anos, inúmeras leis foram promulgadas (Ex. Estatuto do Índio), Tratados (ex. Convenção 169 da OIT) foram firmados e diversos órgãos foram criados na tentativa de reparação da violência que resultou o Brasil da atualidade. Porém, como é possível afirmar com base na observação do quadro político brasileiro, nenhum deles foi realmente efetivo. Isto pode ser explicado pela teoria de Norberto Bobbio em “A Era dos Direitos”, na qual o autor determina que, de fato, a humanidade conquistou muitos direitos, mas não tem sido capaz de verdadeiramente colocá-los em prática.<sup>117</sup> E encontra respaldo na teoria do racismo institucional, segundo a qual os órgãos responsáveis pela efetivação do direito já possuem olhar viciado sobre as pautas étnicas, com

---

<sup>114</sup> MURAD, Fernando. Narrativas ancestrais: Alok, Célia Xakriabá e Mapu Huni Kui ressaltam a necessidade de ressignificar a história do Brasil. Meio&Mensagem: RIO2C 2022. 28 abr. de 2022. Disponível em: <https://bityli.com/cytvcC>. Acesso em: 03 jun. 2022.

<sup>115</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. Manual de jurisprudência dos direitos indígenas. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Brasília: MPF, 2019. P. 381. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/manual-de-atuacao/manual-de-jurisprudencia-dos-direitos-indigenas.pdf>. Acesso em: 27 maio 2022. (p. 396)

<sup>116</sup> WAGNER, Daize Fernanda. FARIAS, Aline Suzana Figueira de. A demarcação de terras indígenas e a segurança jurídica. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.17, n.38, p. 375-404, Maio/Ago. 2020. Disponível em: <https://bityli.com/puGLzt>. Acesso em: 03 jun. 2022. APUD CUNHA, M. C. (org.). História dos índios no Brasil. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

<sup>117</sup> BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. 2ª Ed. São Paulo: GEN LTC, 2004.

relação às quais estão estruturalmente inclinados a favorecer o lado que mais contribui economicamente.<sup>118</sup>

Dentre os instrumentos normativos de proteção dos direitos dos povos indígenas, destaca-se a Convenção Sobre os Povos Indígenas e Tribais, enumerada e conhecida como Convenção nº 169 da OIT, de 1989, criada em Genebra em ocasião da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Tal texto normativo, foi promulgado no Brasil pelo 25 de julho de 2002, Decreto Legislativo número 143, de 20 de julho de 2002, após ratificação do Congresso Nacional.<sup>119</sup>

Dessa forma, em análise do preâmbulo da Convenção, observa-se que o objetivo dos instrumentos jurídicos de proteção dos direitos dos povos indígenas é (I) reparar as consequências causadas pelos anos de violência contra estas comunidades, bem como, (II) garantir os direitos exaustivamente reafirmados tanto no contexto internacional quanto no nacional (na Constituição e nas normas infraconstitucionais). Contudo, estas colocações fazem com que entendamos erroneamente que indígenas e cidadãos são grupos dissociados.<sup>120</sup> Indígenas são cidadãos, detentores de direitos políticos, ou seja, a obrigatoriedade do voto (nos termos da Constituição da República) e a possibilidade de serem votados. Tal condição é reafirmada pelo Art. 3º da Convenção 169, mas, ainda assim, não possuem o mesmo acesso aos direitos e garantias fundamentais que os não-indígenas. Se trata de uma contradição intrigante, uma vez que, não só são amparados pelos direitos civis e políticos dos demais brasileiros, como também, pelos voltados à proteção de suas necessidades próprias. Mas, em suma, estão duplamente desamparados.

Assim, seguindo esses objetivos, a Convenção prossegue estabelecendo os parâmetros que determinam os grupos abrangidos pela carta normativa, além de estabelecer as condições sob as quais a carta será aplica. A intenção geral é a de garantir ampla proteção às comunidades indígenas e tribais, sem prejuízo de outros direitos e garantias fundamentais, evitando relativizar as condições singulares e peculiares sob as quais se encontram.

---

<sup>118</sup> SALLET, Bruna Hoisler; GOMES, Thais Bonato; ALMEIDA, Bruno Rotta. Racismo institucional e povos indígenas: das práticas assimiladas às estratégias de enfrentamento. *Direito.UnB. Revista de Direito da Universidade de Brasília*, [s. l.], ano 02, v. 05, p. 153-182, 2021. Disponível em: [https://app.vlex.com/#search/jurisdiction:BR+content\\_type:4/pedro+henrique+moreira+da+silva+ind%C3%ADgenas/WW/vid/876188556](https://app.vlex.com/#search/jurisdiction:BR+content_type:4/pedro+henrique+moreira+da+silva+ind%C3%ADgenas/WW/vid/876188556). Acesso em: 8 jul. 2022.

<sup>119</sup> BRASIL. Decreto nº 6.001, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. [S. l.], 5 nov. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#anexo72](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#anexo72). Acesso em: 27 maio 2022.

<sup>120</sup> SALLET, Bruna Hoisler; GOMES, Thais Bonato; ALMEIDA, Bruno Rotta. Racismo institucional e povos indígenas: das práticas assimiladas às estratégias de enfrentamento. *Direito.UnB. Revista de Direito da Universidade de Brasília*, [s. l.], ano 02, v. 05, p. 153-182, 2021. Disponível em: [https://app.vlex.com/#search/jurisdiction:BR+content\\_type:4/pedro+henrique+moreira+da+silva+ind%C3%ADgenas/WW/vid/876188556](https://app.vlex.com/#search/jurisdiction:BR+content_type:4/pedro+henrique+moreira+da+silva+ind%C3%ADgenas/WW/vid/876188556). Acesso em: 8 jul. 2022.

Um interessante ponto a ser destacado está no Estatuto do Índio, de 1973, o qual declara em seu Art. 7º que os indígenas não são incapazes de realizar os atos da vida civil, sendo imposto a eles um tutor, até que pleiteiem a plenitude da capacidade civil frente a um juiz, que avaliará se este cidadão cumpre os requisitos dos incisos I a IV do Art. 9º.<sup>121</sup>

Importante frisar o desacordo desta norma infraconstitucional com a Constituição de 1988, bem como a premente necessidade de alteração dessa legislação para que esteja de acordo com o contexto social da atualidade, com toda a evolução e direitos alcançados pela comunidade. A lei de 1973 se parece com um resquício do Brasil da Coroa, que aniquilou o Brasil do Cocar sob a prerrogativa superioridade aos indígenas, intelectualmente inferiores. Colocação descabida no contexto democrático do Brasil da Constituição cidadã. Nesse sentido, se faz importante ressaltar que está em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) n. 2.057/1991, nomeado “Estatuto das Sociedades Indígenas”, porém desde 1994 está sem nova discussão e sua aprovação pertence a futuro distante.

### **3. A Consulta Prévia, Livre e Informada e a Convenção nº 169 da OIT**

Na Convenção supracitada destaca-se a determinação de que os Estados possuem o dever de realizar consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas e tribais antes de realizar quaisquer empreitadas que os afetem quanto sua cultura, território, subsistência, entre outros fatores. Cooperando para que o artigo 6º seja devidamente implementado, diversas comunidades indígenas divulgaram seus protocolos de consulta nos quais estabelecem as condições sob as quais a consulta deve ocorrer e como funcionará a reunião com aquela aldeia em específico, visando facilitar que o procedimento seja corretamente executado pelas autoridades.<sup>122</sup>

A consulta deve ser prévia, ou seja, anterior ao ato modificador, e não se confunde com plebiscito, referendo ou consulta geral à população, devendo ser direcionada à comunidade em questão. Bem como deverá ser livre, o que é endossado pelo Art. 3º da Convenção, no qual fica determinado que é vedado empregar força ou coerção contra os povos protegidos, assim a decisão destes não poderá ser induzida ou coletada mediante uso de violência. Por fim, deve ser informada, sendo de responsabilidade do Estado disponibilizar com clareza e precisão todos os aspectos do ato modificador, e quais serão suas consequências, não podendo utilizar-se de subterfúgios que encubram os reais impactos da empreitada.

Esta dinâmica se estabelece como um dos pilares das relações em um Estado Democrático de Direitos, no qual não se podem firmar decisões

---

<sup>121</sup> BRASIL. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. [S. l.], 19 dez. 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm). Acesso em: 27 maio 2022.

<sup>122</sup> BRASIL. Decreto nº 6.001, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. [S. l.], 5 nov. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#anexo72](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#anexo72). Acesso em: 27 maio 2022.

arbitrárias, mas sim a transparência, a coerência e a integralidade do sistema. Não é admissível que um Estado tenha um ordenamento jurídico prolixo e exaustiva, mas, na prática, não seja capaz de assegurar a efetivação daquilo que é prometido, incorrendo na exata situação criticada por Bobbio<sup>123</sup>.

### 3.1. A Discussão sobre o Marco Temporal

O marco temporal trata-se de uma discussão jurídica que pretende definir o determinado momento que os povos indígenas teriam direito à demarcação de terras. Essa discussão se iniciou com a tese da Terra Raposa do Sol, evidenciada na Petição 3.388/RR<sup>124</sup>.

A ação popular referente a Petição 3.388/RR tinha como função definir a demarcação das terras indígenas Raposa do Sol. A terra encontrava-se em Roraima e discutia a disputa entre os indígenas habitantes do local e os arroteiros que utilizaram da terra para a plantação<sup>125</sup>. Essa disputa terminou quando foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal a concessão das terras aos indígenas, alegando ser um direito originários desses povos resguardados pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 231, cujo conteúdo determina que:

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.  
(...)

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.<sup>126</sup>

A ideia de “posse permanente” traz a discussão sobre o momento exato em que os indígenas teriam direito de ocupação da terra, visto que o artigo não explicita um marco temporal dessa posse. No caso da Raposa do Sol, foi defendido pelo STF que o grupo indígena teria direito à terra por já estarem presente antes da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Contudo, essa interpretação trouxe uma nova perceptiva para a oposição, pois, nesse contexto, poderia ser defendido que aqueles indígenas que não se encontrassem na terra antes da promulgação

<sup>123</sup> BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. 2ª Ed. São Paulo: GEN LTC, 2004.

<sup>124</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição 3.388/RR. Embargos de declaração. Ação popular. Demarcação da terra indígena raposa serra do sol. Relator: Ministro Roberto Barroso, 23 out. 2013. Brasília: Plenário, 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5214423>. Acesso em 08 jul 2022

<sup>125</sup> GATTI, Beatriz. Marco Temporal: entenda o que está em jogo nas terras indígenas. Galileu. São Paulo: 01 set 2021. Disponível em: <https://revistagalileu.globo.com/Sociedade/noticia/2021/09/marco-temporal-entenda-o-que-esta-em-jogo-nas-terras-indigenas.html>. Acesso em 08 jul 2022.

<sup>126</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988. Brasília, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 08 jul 2022

não teriam o direito destas<sup>127</sup>. O voto vencedor no caso Raposo do Sol, além de não trazer decisões que poderiam minimizar as disputas por terra, impôs condicionantes que regressaram os direitos indígenas sobre a posse.

O primeiro problema evidenciado pelos órgãos de proteção aos indígenas parte da ideia de o marco temporal, definido no caso Raposo do Sol, que não traz a preocupação com os grupos indígenas que foram compulsivamente retirados, tiveram seus territórios tomados e suas terras roubadas e, por isso, não se encontravam na posse das terras antes da promulgação da Constituição. No entanto, o STF se pronunciou sobre esses casos no Recurso Extraordinário e reafirmou que, se comprovado o afastamento ou a expulsão, não entraria no marco temporal. É possível destacar tal decisão no acordão do Caso da Terra Raposo do Sol:<sup>128</sup>

Retração que deve ser contemporaneamente espontânea, pois ali onde a reocupação das terras indígenas, ao tempo da promulgação da Lei Maior de 1988, somente não ocorreu por efeito do renitente esbulho por parte dos não índios, é claro que o caso já não será de perda da tradicionalidade da posse nativa. Será de violação dos direitos originários que assistem aos índios, reparável tanto pela via administrativa quanto judicial. Por isso é que servem as regras constitucionais de inalienabilidade e da indisponibilidade das terras indígenas, bem assim, a imprescritibilidade dos direitos sobre elas<sup>129</sup>

Contudo, há também uma discussão interpretativa decorrente dos direitos fundamentais dos indígenas que regem o marco temporal. Seria justo que, a Constituição Federal seja definida como um marco se o Estatuto dos Indígenas já abordava a demarcação antes mesmo da promulgação de 1988? Na visão de muitos autores, como o Estatuto dos Indígenas foi decretado em 1973 e já determinava as terras que reputavam aos indígenas, a definição do marco temporal como sendo a data da promulgação da Constituição inferiorizaria a importância e as discussões já trazidas antes pelo Estatuto.

Outra questão levantada sobre a incompatibilidade do marco temporal trata-se de um não compromisso com a história indígena no Brasil. Sabe-se que desde a chegada dos portugueses, os grupos indígenas foram massacrados e obrigados a ocultarem suas crenças e cultura, se escondendo nos lugares mais afastados do país. Essa brutalidade fez com que muitas tribos se vissem mais seguras com esse isolamento e, dessa forma, seus territórios são, ou deveriam ser protegidos pela FUNAI. No

---

<sup>127</sup> PODER360. Poder explica: o que é o marco temporal sobre terras indígenas. Poder 360. 23 dez 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/poder-explica-o-que-e-o-marco-temporal-sobre-terras-indigenas/>

<sup>128</sup> YAMADA, Erica Magami; VILLARES, Luiz Fernando. Julgamento da terra indígena raposa serra do sol: todo dia era dia de índio. Revista Direito GV, São Paulo 6(1) | p. 143-158 | jan-jun 2010. Acesso 08 de jul 2022

<sup>129</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição 3.388/RR. Embargos de declaração. Ação popular. Demarcação da terra indígena raposa serra do sol. Relator: Ministro Roberto Barroso, 23 out. 2013. Brasília: Plenário, 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5214423>. Acesso em 08 jul 2022

entanto, seria ignorar a historicidade acreditar que com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, que nem ao menos contemplou os patamares mais avançados do neoconstitucionalismo para a inclusão dos grupos originários, ressurgiu a participação e construção de grupos indígenas no país. Por isso, torna-se equivocado se pensar que, depois de 1988, os indígenas já tivessem restaurados sua cultura, etnia e, dessa forma, poderiam sim voltar as terras que um dia foram suas ou que representaram, de alguma forma, sua tribo<sup>130</sup>.

Hoje a decisão sobre qual seria o marco temporal válido ainda é alvo de disputas políticas. Isso porque, mesmo julgado a decisão sobre as Terras Raposa do Sol, o acórdão não é vinculante aos demais casos concretos, visto que foi movida em ação popular<sup>131</sup>:

A decisão proferida em Ação Popular é desprovida de força vinculante, em sentido técnico. Nesses termos, os fundamentos adotados pela Corte não se estendem, de forma automática, a outros processos em que se discuta matéria similar. Sem prejuízo disso, o acórdão embargado ostenta a força moral e persuasiva de uma decisão da mais alta Corte do País, do que decorre um elevado ônus argumentativo nos casos em se cogite da superação de suas razões.

Assim, percebe-se que ainda há uma incerteza sobre quais são as condicionantes da demarcação de terras indígenas. Iniciou-se pelo STF, no dia 26 de agosto de 2021, o julgamento sobre a concessão do marco temporal. Entretanto, ainda não há data prevista para a decisão, já que foi retirada de pauta em 23 de junho de 2022 pelo ministro Luiz Fux. Dessa forma, o julgamento ainda não foi concedido, mas é de extrema urgência, pois já foi atribuída, pelo STF, como Repercussão de Recurso Geral.<sup>132</sup>

#### **4. Povos Tradicionais de Minas Gerais e suas Demandas**

Apesar de a mídia optar pela grande veiculação da necessidade de demarcação das terras indígenas, o que, de fato, busca-se é a preservação da terra de um modo geral, e não da posse unicamente uma vez que, para os povos originários, não se busca a terra como patrimônio, mas sim como ligação à cultura, à ancestralidade e à religião. Diferentemente da

---

<sup>130</sup> QUEIROZ, Paulo Eduardo Cirino de. A construção da Teoria do Indigenato: do Brasil colonial à Constituição republicana de 1988. Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento. Postado 6 jun 2013. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/constru%C3%A7%C3%A3o-da-teoria-do-indigenato-do-brasil-colonial-%C3%A0-constitui%C3%A7%C3%A3o-republicana-de-1988>. Acesso em 08 jul 2022

<sup>131</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição 3.388/RR. Embargos de declaração. Ação popular. Demarcação da terra indígena raposa serra do sol. Relator: Ministro Roberto Barroso, 23 out. 2013. Brasília: Plenário, 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5214423>. Acesso em 08 jul 2022

<sup>132</sup> COELHO, Gabriela; HIRABAHASI, Gabriel. STF adia julgamento sobre marco temporal de terras indígenas. CNN Brasil. Brasília: 2 de jun 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/stf-adia-julgamento-sobre-marco-temporal-de-terras-indigenas/>. Acesso 08 jul 2022

perspectiva dos homens brancos, para os indígenas, a ligação com a terra é de cunho religioso, em que, muitas das etnias, tem como deus a água, por exemplo. Logo, o objetivo da demarcação não é a terra por si só, mas sim a garantia do direito à subsistência por meio da pesca, da caça e do cultivo, bem como a manutenção de práticas culturais próprias ligados à ancestralidade do local.

A respeito dos impactos causados pelas intervenções humanas de cunho econômico no meio ambiente que atingem a interação natureza-cultura indígena, afirma a Desembargadora Federal Selene Maria De Almeida: “(...) com reflexos diretos não só em todos os ecossistemas ali existentes, mas, também, primordialmente, em terras e comunidades indígenas, com influência impactante sobre suas crenças, tradições e culturas.”<sup>133</sup>

Não se nega a urgente e crucial demarcação das terras indígenas, uma vez que a manutenção da identidade cultural desses povos está intimamente ligada a este ato. Porém, apresentam-se as razões de fundamentação desta demanda.

Nesse sentido, serão analisadas as demandas individuais das seguintes comunidades, uma vez que, erroneamente enquadram-se os indígenas em um grupo étnico apenas, são divididos em centenas de etnias com costumes próprios, que levam a necessidades próprias.

A análise foi feita com base nas falas proferidas na ocasião do Seminário “Culturas Indígenas: Um Olhar Sobre a Natureza, as Normas, e os Desafios Da Intercultura”, realizado na Escola Superior Dom Helder Câmara, pelos líderes e membros das comunidades descritas.

#### **4.1. Aldeia Katurama: Pataxó e Pataxó Hã-hã-hãe**

A Aldeia Katurama, composta pelas etnias *Pataxó* e *Pataxó Hã-hã-hãe* foi representada pela cacica *Angohó* no Seminário supracitado. Localizada no município de São Joaquim de Bicas, no estado de Minas Gerais, região atingida pelo rompimento da barragem do Córrego da Mina do Feijão.<sup>134</sup>

O desastre provocado pela mineradora Vale revelou as fragilidades na proteção dos direitos dos povos originários, além da ignorância dos governantes com relação às necessidades desta comunidade.

Conforme explicado pela cacica *Angohó*<sup>135</sup>, a devastação tornou inutilizável a fonte de vida da Aldeia *Katurama*, a água, uma vez que a

<sup>133</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. Manual de jurisprudência dos direitos indígenas. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Brasília: MPF, 2019. P. 381. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/manual-de-atuacao/manual-de-jurisprudencia-dos-direitos-indigenas.pdf>. Acesso em: 27 maio 2022.

<sup>134</sup> ALDEIA Katurama em estado de calamidade. Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva-CEDEFES. 08 nov. 2021. Disponível em: <https://www.cedefes.org.br/aldeia-katurama-em-estado-de-calamidade/>. Acesso em: 03 jun. 2022.

<sup>135</sup> CULTURAS indígenas: um olhar sobre a natureza as normas e os desafios da intercultura. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara, 16 maio 2022. 1 vídeo (187 minutos). Publicado por Dom Helder Escola de Direito. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cU6GMG3oZX8&t=4832s>. Acesso em: 03 jun. 2022.



contaminação do Rio Paraopeba (o qual passava pelas terras conferidas à comunidade) os impede de realizar os rituais sagrados de contato com o deus da etnia, a água, além de impossibilitar que os próprios indígenas obtenham sua alimentação que era retirada do Rio.

Outro fator é a intensa ligação da constituição física dos indígenas com a terra, nas palavras da cacica *Angohó*, “terra adoecida, mente adoecida”. Isso porque, constituía parte da rotina e das atividades dos guerreiros da aldeia, prover o alimento desta, bem como ensinar aos mais novos o ofício. Sem terra e sem rio, com provisões chegando da sociedade branca, esses indivíduos foram forçados a abandonar sua criação e sua razão de existir no ecossistema da comunidade, levando ao adoecimento de muitos, tanto física quanto mentalmente.<sup>136</sup> Levantando, assim, a discussão de como seria possível para eles viver sem aquilo que lhes é mais sagrado? É então negado a eles o direito à vida digna estipulado na CR88 em seu Art. 5º.<sup>137</sup>

Proteger estas terras vai além da simples demarcação ou do pagamento da indenização, uma vez que não é suficiente para recuperação da fauna e da flora a transferência de uma quantia monetária para as comunidades atingidas, são necessários empreendimentos de reavivamento da terra.

Além da espiritualidade, a demarcação da terra é fundamental para o afastamento do indígena e do não-indígena, tendo em vista a preocupação das lideranças com a troca cultural entre os jovens de grupos distintos, por exemplo o uso de entorpecentes. Para evitar que a aldeia seja contaminada pelos vícios dos brancos, a comunidade vem adotando esse afastamento, como o feito pela etnia *Pataxó*, definindo a proibição de entrada dessas substâncias na terra indígena.

Com relação à organização, outro ponto de ignorância a ser superado é a ideia primitiva dos indígenas como bárbaros.

Na fala da cacica *Angohó* fica clara a estruturação hierárquica e regimental da Aldeia através de Estatuto criado com a participação de todos os membros da comunidade. Neste documento estão especificadas as normas de atuação dentro da comunidade por indivíduos externos, as regras de consulta (como o apresentado no tópico 1.1), as lideranças e o tronco (etnia da qual ela se originou) da comunidade, tal qual os princípios norteadores daquele grupo.

#### 4.2. Xucuru-Kariri

Os povos Xucuru-Kariri são naturais da região Palmeiras dos Índios em Alagoas e, devido aos conflitos decorrentes da terra e aos espaços geográficos menores, tiveram que migrar para o sul de Minas Gerais e

<sup>136</sup> CULTURAS indígenas: um olhar sobre a natureza as normas e os desafios da intercultural. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara, 16 maio 2022. 1 vídeo (187 minutos). Publicado por Dom Helder Escola de Direito. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cU6GMG3oZX8&t=4832s>. Acesso em: 03 jun. 2022.

<sup>137</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 01 out. 2021.

encontram-se hoje na região de Brumadinho. Em Brumadinho, eles sobrevivem com disputas territoriais com a Mineradora Vale, que alegam que o território pertence a mineração. No entanto, a tribo indígena, que sobrevive com a plantação e colheita de alimentos e o cultivo da natureza como religião, pede o direito ao território

As tentativas de retirada dos povos dessa região de Brumadinho fizeram com que as situações ficassem conflituosas, ao ponto de, de acordo com o Cacique, ter a destruição dos pneus dos carros da aldeia que levavam a doação para a tribo, além do soterramento das vias de acessos construídas pelos indígenas para a chegada e saída da terra. Os povos Xucuru-Kariri esclarecem: “nós não come o dinheiro, nos bebe água e a nascente vamos preservar até o fim.”<sup>138</sup>

Os povos Xucuru-Kariri tem como a oração mais respeitada o Ouricuri, que é uma dança realizada para a limpeza espiritual com duração de aproximadamente três dias. Para a realização dessa tradição, não se deve ter relações com mulheres e nem estas podem participar da celebração. Na vestimenta, o ideal é uma roupa de palha de fibra que cubra todo o corpo. Todos os instrumentos são feitos pela natureza e para a natureza se destinam. A natureza é a fonte de vida e de religião desse povo<sup>139</sup>. Além disso, essas tribos indígenas não aceitam bebidas alcoólatras e nem substâncias psicoativas, mas podem consumir o álcool feito e retirado do próprio milho que por eles forem cultivados.

As demandas desse povo que se situam na região de Brumadinho é por continuarem a residir com suas aldeias nesse ambiente, de forma a cultivar sua cultura e poderem continuar suas plantações. A comunidade, por ser recente, vive de doações e sobrevivem as pressões feitas pela Mineradora Vale. Por isso, pedem pelo apoio para permanecerem no território e construïrem sua tribo que hoje já conta com mais de 50 pessoas.

## 5. O Distanciamento entre o Direito e a Realidade

A respeito de cada uma das situações de confronto e controvérsias apresentadas, Pedro Henrique Moreira, mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, explica que, seguindo o caminho natural, havendo conflito busca-se o Poder Judiciário e as demais instituições de justiça, no caso da causa indígena seria o Ministério Público e a Defensoria Pública, para que a seja sanada a contenda. Porém, devido a morosidade do sistema e de marcantes deficiências no processo, fica evidente a insuficiência do Direito para lidar com as questões indígenas. Esse cenário pode ser explicado sob diversas óticas, mas apresenta-se a marcante fala do cacique e pajé do povo Xucuru-Kariri: “Quando vocês estiverem na caneta

---

<sup>138</sup> CULTURAS indígenas: um olhar sobre a natureza as normas e os desafios da intercultural. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara, 16 maio 2022. 1 vídeo (187 minutos). Publicado por Dom Helder Escola de Direito. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cU6GMG3oZX8&t=4832s>. Acesso em: 03 jun. 2022.

<sup>139</sup> CLARO, Thiago da Silva. milenares Xucurus-Kariri de Palmeira dos Índios. Webartigos. Publicado em 01 nov 2013. Disponível em: <https://www.webartigos.com/artigos/milenares-xucurus-kariri-de-palmeira-dos-indios/114863/>. Acesso em 08 jul 2022

(*refere-se a um advogado, juiz ou promotor, enfim aqueles que tem o poder de decisão*), vai lá na comunidade conhecer, porque muitos tomam a decisão sem ter o contato com a cultura”.<sup>140</sup> A presente crítica encontra eco no pensamento exposto por Erika Macedo Moreira, a qual aponta que, um dos objetivos das instituições de justiça é superar o racismo estrutural, uma vez que mesmo os órgãos destinados a proteção desse grupo acaba por relativizar o modo de vida e os costumes dos povos, suprimindo a busca destes por direitos. Esta alegação encontra respaldo em ações governamentais de investigação como a que culminou na redação do Relatório Figueiredo de 1967, na qual restou comprovados os incontáveis crimes cometidos pelo Serviço de Proteção ao Índio/SPI<sup>141</sup> e, mais recentemente, como analisado pelo Relatório Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil de 2019 (realizado pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI), aponta-se o posicionamento dos governantes brasileiros à favor daqueles que visam explorar e grilar as terras indígenas e exterminar suas especificidades, em vias de manter terras para produção e lucro. Ademais, no mesmo relatório de 2020, aponta-se que as queimadas observadas na Amazônia e no Cerrado são fruto de ação coordenada para esbulhar as terras indígenas.<sup>142</sup>

Henrique Moreira continua sua explanação apontando 5 pontos que evidenciam a insuficiência do Direito frente às demandas indígenas, sendo eles:<sup>143</sup>

### **5.1 Monetização do Processo de Reparação**

Seguindo a temática geral da análise, é importante compreender quais verdadeiramente são os pedidos solicitados pelos indígenas e como se dará a satisfação judicial destes. Assim, no caso dos conflitos que envolvem as comunidades indígenas, a satisfação se daria através do atendimento aos pedidos realizados, por exemplo, com relação às aldeias afetadas pelo rompimento da barragem de rejeitos de minérios, o pedido central é o resgate da terra afetada e a reconstrução desta. Porém, a lógica capitalista que rege os relacionamentos humanos da atualidade, faz com que

---

<sup>140</sup> CULTURAS indígenas: um olhar sobre a natureza as normas e os desafios da intercultura. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara, 16 maio 2022. 1 vídeo (187 minutos). Publicado por Dom Helder Escola de Direito. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cU6GMG3oZX8&t=4832s>. Acesso em: 03 jun. 2022.

<sup>141</sup> MOREIRA, Erika Macedo. *Onhemoirão: O Judiciário Frente Aos Direitos Indígenas*. Programa de Pós-Graduação em Direito, [s. l.], 2014. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15760/1/2014\\_ErikaMacedoMoreira.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15760/1/2014_ErikaMacedoMoreira.pdf). Acesso em: 8 jul. 2022.

<sup>142</sup> SALLET, Bruna Hoisler; GOMES, Thais Bonato; ALMEIDA, Bruno Rotta. Racismo institucional e povos indígenas: das práticas assimiladas às estratégias de enfrentamento. *Direito.UnB. Revista de Direito da Universidade de Brasília*, [s. l.], ano 02, v. 05, p. 153-182, 2021. Disponível em: [https://app.vlex.com/#search/jurisdiction:BR+content\\_type:4/pedro+henrique+moreira+da+silva+ind%C3%ADgenas/WW/vid/876188556](https://app.vlex.com/#search/jurisdiction:BR+content_type:4/pedro+henrique+moreira+da+silva+ind%C3%ADgenas/WW/vid/876188556). Acesso em: 8 jul. 2022.

<sup>143</sup> CULTURAS indígenas: um olhar sobre a natureza as normas e os desafios da intercultura. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara, 16 maio 2022. 1 vídeo (187 minutos). Publicado por Dom Helder Escola de Direito. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cU6GMG3oZX8&t=4832s>. Acesso em: 03 jun. 2022.

os anseios indígenas sejam incorretamente interpretados, confundindo o pedido de recuperação da natureza com a indenização financeira pelo ocorrido.

Se faz necessário estudo da fala do cacique e pajé do povo Xucuru-Kariri<sup>144</sup>: “Nós somos seres humanos, e nós não estamos pedindo dinheiro, porque nós não comemos dinheiro, não bebemos dinheiro, nós queremos sim a terra, porque precisamos dela para comer os frutos dela.”. O que realmente se anseia é a reparação da natureza brutalmente afetada pela intervenção humana, como as comunidades alegam, o indígena está na terra para cuidar dela, e o se busca é essa interação com a natureza.

Nesse contexto, a monetização é apenas uma forma de suprimir o anseio, uma falsa sensação de justiça feita, e mais uma forma de desmoralização da causa, transformando-a em uma disputa por quantias, criando no imaginário popular a ideia de um indígena ambicioso.

Isso se repete na discussão com relação à demarcação das terras, uma vez que o genuíno anseio por conexão com a natureza e os deuses referentes a cada etnia, é desconfigurada e apresentada como uma disputa por posses contra grileiros, agricultores e fazendeiros.

## 5.2. Ritos de Produção de Prova

Dentro do ordenamento judiciário, se adota o princípio do livre convencimento do juiz e da produção de provas<sup>145</sup>. Isso quer dizer que, frente a uma demanda, o poder judiciário poderá livremente constatar as provas e, por elas, se convencer se realmente é verídico os fatos e qual deverá ser sua solução.

Esse rito de produção de provas acontece em todas as áreas do direito, mesmo naquelas em que se garante o contraditório após verificado os fatos redigidos pelo autor. No entanto, torna-se inviável realizar a comprovação por meio de prova de pedidos realizados pelos povos indígenas que, em geral, utilizam das terras e da natureza como meios de subsistências.

Após a tragédia do rompimento da barragem de Brumadinho, as tribos indígenas tiveram seus cultivos soterrados pela lama da Mineradora Vale. Contudo, quando se pede a indenização dessas plantações, torna-se difícil comprovar que anteriormente haviam essas produções e que elas precisam ser ressarcidas<sup>146</sup>.

Por isso, quando se trata das demandas dos indígenas, seja pelo cultivo das terras ou pela permanência território, é inviável que os meios de provas tenham os mesmos ritos que os procedimentos normais, visto que

---

<sup>144</sup> CULTURAS indígenas: um olhar sobre a natureza as normas e os desafios da intercultura. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara, 16 maio 2022. 1 vídeo (187 minutos). Publicado por Dom Helder Escola de Direito. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cU6GMG3oZX8&t=4832s>. Acesso em: 03 jun. 2022.

<sup>145</sup> DIDIER Jr, Fredie. Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 19 ed. Salvador: Jus Podivm, 2017.

<sup>146</sup> CULTURAS indígenas: um olhar sobre a natureza as normas e os desafios da intercultura. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara, 16 maio 2022. 1 vídeo (187 minutos). Publicado por Dom Helder Escola de Direito. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cU6GMG3oZX8&t=4832s>. Acesso em: 03 jun. 2022.

são pedidos de um grupo vulnerável, mediante as ações de grandes mineradoras e de grandes empresas do agronegócio, e que buscam, na justiça, uma forma rápida e resolutória dessas demandas por serem de extrema necessidade para a continuidade das comunidades.

### 5.3. Tempo de Reparação

A demora dos processos e do provimento de demandas dentro do poder judiciário é uma grande problemática dentro do ordenamento. A Jurisdição que deveria ter como princípio a duração razoável do processo infelizmente possui deficiência na celeridade processual<sup>147</sup>. Os mais prejudicados são aqueles que possuem demandas que dizem respeito à subsistência, ou seja, os povos indígenas, cujos pedidos estão ligados com o cultivo de alimentos e a posse de terras para habitem<sup>148</sup>.

O Brasil, tanto possui essa demora em relação as demandas indígenas que foi condenado perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, na sentença de 5 de fevereiro de 2018, no caso referente aos povos indígenas Xucuru e seus membros. A violação era por não ter concedido uma garantia judicial em um tempo razoável:

A CORTE declara que o Estado é responsável pela violação do direito à garantia judicial de prazo razoável, previsto no artigo 8.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em detrimento do Povo Indígena Xucuru, nos termos dos parágrafos 130 a 149 da presente Sentença<sup>149</sup>.

Além disso, suas demandas não dizem respeito apenas a entrega de objetos materiais ou definições de valores monetários, mas de um recurso natural que possui tempos naturais e, por isso, sua reparação não ocorre de forma imediata. Estima-se pelos especialistas que, para a recuperação do Rio Doce<sup>150</sup>, também atingido pela lama na tragédia de Mariana, outra cidade de Minas Gerais, serão necessárias mais de três décadas. Dessa forma, por mais que seja ressarcido monetariamente os danos, os danos naturais causados não serão recuperados rapidamente.

Os povos indígenas de Minas Gerais, por exemplo, ainda demandam pelas reparações causadas pela Mineradora Vale, visto que o Córrego do

---

<sup>147</sup> DIDIER Jr, Fredie. Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 19 ed. Salvador: Jus Podivm, 2017.

<sup>148</sup> CULTURAS indígenas: um olhar sobre a natureza as normas e os desafios da intercultura. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara, 16 maio 2022. 1 vídeo (187 minutos). Publicado por Dom Helder Escola de Direito. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cU6GMG3oZX8&t=4832s>. Acesso em: 03 jun. 2022.

<sup>149</sup> Corte IDH. Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 5 de fevereiro da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_346\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf). Acesso em 08 jul 2022

<sup>150</sup> UNIVERITAS. Quanto tempo leva para recuperar um rio?. Portal Univeritas, 21 mar 2019. Disponível em: <https://www.univeritas.com/noticias/quanto-tempo-leva-para-recuperar-um-rio>. Acesso 08 jul 2022

Feijão, que era um meio de recurso e uma parte da religiosidade das comunidades da região, não será recuperado em um curto prazo.

#### **5.4. Insuficiências das Instituições de Justiça**

A insuficiência das instituições de justiça muito tem a ver com a demora para a condução do processo evidenciada no tópico 3.3. Uma demanda que seria fácil e prática de resolver, torna-se complexa e morosa no poder judiciário devido aos conflitos e disputas políticas. É notório que, como demonstrado no tópico 1 deste artigo, há leis para os povos indígenas que legislam sobre a proteção e conservação da cultura desse grupo. No entanto, na prática, percebe-se que a concessão desses direitos não é como diz as legislações<sup>151</sup>.

À luz do estudioso Alexy, a falta do uso das legislações nos casos concretos, dando abertura às diversas interpretações para além do que diz a regra, é um problema. As regras, por possuírem os princípios formais, ou seja, aqueles que advém da vontade do legislador, mais os princípios que as fundamentam, possuem um peso grande dentro do ordenamento. Por isso, quando aplicada ao caso concreto se dar preferência à regra ao invés dos princípios. A única situação em que tal precedência não é possível é quando as regras estão enfraquecidas no ordenamento, isso é, possuem muitas exceções.<sup>152</sup>

Diante desse contexto, indo para a realidade brasileira, temos muitas legislações indígenas que não são aplicadas pelo poder judiciário no caso concreto e são analisados outros fatores ao invés da aplicação direta da regra. Nessa situação, podemos ter dois cenários distintos: ou o poder judiciário não concede as regras o seu devido peso dentro do ordenamento, ou as regras possuem muitas exceções e, por isso, estão enfraquecidas.

Independente do contexto que se entende como sendo o verdadeiro dentro da justiça brasileira, percebe-se que as garantias e as seguranças legislativas que se tem para os povos indígenas são inutilizadas e, assim, se tornam insuficientes dentro do ordenamento. As comunidades indígenas não se veem asseguradas pelas leis, pelo contrário, ainda se encontram fragilizadas mesmo com a criação e a validação de regras dentro do sistema jurídico. Falta eficácia na aplicação e quem mais sofre com essa ineficiência são os povos indígenas.

#### **5.5 Ritos Oficiais do Direito como Aberração**

O presente tópico dialoga, em partes, com o item 3.1 (que diz respeito à Monetização da justiça), pois os procedimentos que constituem o processo e a formação do contraditório demandam infinitos recursos para que sejam efetivados, o que, geralmente, não é problema para a parte

---

<sup>151</sup> CULTURAS indígenas: um olhar sobre a natureza as normas e os desafios da intercultura. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara, 16 maio 2022. 1 vídeo (187 minutos). Publicado por Dom Helder Escola de Direito. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cU6GMG3oZX8&t=4832s>. Acesso em: 03 jun. 2022.

<sup>152</sup> ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Suhrkamp Verlag, 1986. Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5 ed alemã. Theorie der Grundrechte. Suhrkamp Verlag: 2006.

processada pelas comunidades indígenas, mas se apresenta como um empecilho para as comunidades ofendidas.

Isso porque, como analisado ao longo da pesquisa, as aldeias não têm como objetivo o acúmulo de capital ou investimentos, mas se dedicam exclusivamente ao tratamento da terra como fonte de vida e de laços religiosos, ao contrário das empresas e companhias que frequentemente entram em confronto com aqueles por terras, as quais possuem imensamente mais recursos. Essa relação os coloca em pontos desiguais, não há que se falar no princípio da Paridade D'Armas do processo quando não há paridade de recursos.

A estrutura formal do Direito se coloca como dificultador do acesso à Justiça, com todos os ritos de produção de provas, necessidade de advogado em diversas demandas e o afastamento da formação desses profissionais e a realidade se constituem cada vez mais como impossibilitadores.

À título de exemplo é possível analisar a questão da etnia Xuxuru-Kariri que tem realizado denúncias contra ações violentas da mineradora Vale com o objetivo de retirá-los de suas terras.<sup>153</sup> Bem como a situação enfrentada pela Aldeia Katurama após o rompimento da barragem em Brumadinho que impossibilitou o uso da terra em seu território. Em ambas as lides, os recursos das comunidades não são nem de perto suficientes para que se defendam da Vale, avaliada em R\$ 483.789.293,00 pelo IBOVESPA (Índice da Bolsa de Valores de São Paulo).

Essa dinâmica é agravada quando nos deparamos com o conceito de racismo institucional<sup>154</sup>, segundo o qual o próprio Direito está estruturalmente inclinado a favorecer as companhias que o sustentam economicamente em detrimento dos direitos indígenas. Faz-se com seja criada uma atmosfera de medo na luta por direitos, como se estes não os pertencessem, quando, em verdade, estão assegurados nas mais diversas instâncias normativas, como analisado exaustivamente no item 1.

## 6. Considerações Finais

Levando em consideração o exposto, conclui-se que, apesar da abrangente Convenção ratificada no Brasil, aliada à outros institutos jurídicos de proteção indígena, o país ainda não foi capaz de estabelecer medidas eficazes de demarcação territorial, assistência às necessidades tribais e indígenas, e efetiva realização de ações protetivas. O que se comprova pelos relatos dos líderes das etnias Pataxó/Pataxó Hã-hã-hãe e

---

<sup>153</sup> G1 (Minas Gerais). MG2. Indígenas acusam Vale de bloquear acessos à aldeia em Brumadinho, na Grande BH. G1 Minas Gerais, [S. l.], 2 maio 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2022/05/02/indigenas-acusam-vale-de-bloquear-acessos-a-aldeia-em-brumadinho-na-grande-bh.ghtml>. Acesso em: 8 jul. 2022.

<sup>154</sup> SALLET, Bruna Hoisler; GOMES, Thais Bonato; ALMEIDA, Bruno Rotta. Racismo institucional e povos indígenas: das práticas assimiladas às estratégias de enfrentamento. *Direito.UnB. Revista de Direito da Universidade de Brasília*, [s. l.], ano 02, v. 05, p. 153-182, 2021. Disponível em: [https://app.vlex.com/#search/jurisdiction:BR+content\\_type:4/pedro+henrique+moreira+da+silva+ind%C3%ADgenas/WW/vid/876188556](https://app.vlex.com/#search/jurisdiction:BR+content_type:4/pedro+henrique+moreira+da+silva+ind%C3%ADgenas/WW/vid/876188556). Acesso em: 8 jul. 2022.

Xucuru-Kariri, através dos quais é notório o abismo que distancia a literatura normativa e a realidade dos indígenas brasileiros.

Outro importante fator a ser destacado é o desconhecimento da população com relação às reais necessidades indígenas, em muitas ocasiões confundidas com o anseio por terras e valores monetários, mas que, em realidade, se trata de uma ligação cultural e de dependência da terra, por inúmeros fatores, dentre os quais destaca-se a subsistência, a cultura e a religião.

Além disso, conclui-se que as problemáticas que sofrem os povos indígenas não possuem um amparo necessário por terem demandas específicas que não são asseguradas e nem discutidas pelo nosso ordenamento brasileiro. Contudo, ao invés de ter como pauta sobre as possíveis soluções destes problemas, a justiça brasileira tem se preocupado com julgamentos de pedidos ultrapassados. O marco temporal, por exemplo, trata-se de uma discussão regressiva de um sistema jurídico que vem, por anos, tentando reparar os danos causados no decorrer da história aos povos indígenas. Marcar a promulgação da Constituição Federal como o exato tempo para determinar a demarcação nada mais é que ser contrário à historicidade indígena e ao Estatuto do Índio.

Outra questão se refere à fragilidade das comunidades de Minas Gerais. Esses povos sofrem pela demora da reparação dos danos e pela ineficiência que se tem nas legislações destinadas aos povos indígenas. Não há falta de lei, o que há é uma ausência do cumprimento e da aplicação da legislação diante do caso concreto. Por isso, os pedidos dos indígenas devem ser concedidos em prazo razoável, garantindo-lhes uma vivência daquilo que a história tentou tirar deles: a sua cultura.





## **DIREITO E NATUREZA: DA PROPOSTA ECOSSOCIALISTA AO NECESSÁRIO SURGIMENTO DA LITIGÂNCIA CLIMÁTICA**

LAW AND NATURE: FROM THE ECO-SOCIALISMS PROPOSAL TO THE  
NECESSARY EMERGENCE OF CLIMATE LITIGATION

Ana Flávia Gouvêa Carvalho<sup>155</sup>

**RESUMO:** Apoiando-se nas reflexões de John Bellamy Foster, Yayo Herrero, e Walter Benjamin, este artigo apresenta uma visão histórica e crítica em relação ao cerne das questões ambientais, bem como em que medida é possível a responsabilização ambiental tendo como foco o alcance da justiça ambiental. Compreender as questões ambientais é sumariamente importante para a continuidade do desenvolvimento como um todo, apoiado na hipótese de que a vida digna é, também, indicador de progresso. A ação antrópica tem se mostrado agressiva e retrógrada no que diz respeito à conservação ambiental. Nesse contexto, a litigância climática emerge com o propósito de forçar o cumprimento de metas ambientais firmadas, buscando harmonizar o desenvolvimento progressista à sustentabilidade. Nesse cenário, erguem-se correntes, tais como o ecossocialismo, pautado no fato de que o capitalismo é o motor da máquina responsável pela degradação ambiental, e, sustenta que o Estado deve intervir para garantir a justiça climática. Assim, no presente texto debate-se as questões ambientais e a devida responsabilização dos causadores, a fim de evitar a crise climática.

**Palavras-chave:** Litigância Climática; Meio Ambiente; Responsabilização Ambiental; Ecossocialismo; Ecofeminismo.

**ABSTRACT:** Based on the reflections of John Bellamy Foster, Yayo Herrero, and Walter Benjamin, this article presents a historical and critical view of the core of environmental issues, as well as the extent to which environmental accountability is possible focusing on the scope of environmental justice. Understanding environmental issues is summarily important for the continuity of development as a whole, supported by the hypothesis that dignified life is also an indicator of progress. Anthropogenic action has been shown to be aggressive and retrograde with regard to environmental conservation. In this context, climate litigation emerges with the purpose of forcing the fulfillment of established environmental goals, seeking to harmonize progressive development to sustainability. In this scenario, currents are raised, such as ecosocialism, based on the fact that capitalism is the engine of the machine responsible for environmental degradation, and maintains that the State must intervene to ensure climate

---

<sup>155</sup> Estudante de Graduação pela Universidade Federal de Lavras. E-mail: ana.carvalho3@estudante.ufla.br

justice. Thus, this text discusses environmental issues and the due accountability of the causators in order to avoid the climate crisis.

**Keywords:** Climate Litigation; Environment; Environmental Responsibility; Eco-Socialism; Ecofeminism.

## 1. Introdução

O modelo civilizatório pretendido desde a modernidade, fortemente implantado nas bases do cientificismo e de toda a prosperidade gerada por tanto conhecimento, atingiu seu ápice. O mundo atual, altamente desenvolvido e globalizado é capaz de criar e recriar inúmeras formas de produção, de desenvolvimento, de comunicação e de solução de problemas. Antagonicamente, toda a evolução tecnológica não é capaz de conter as crises ambientais e climáticas, causadas pelo o que chamamos de progresso.

Como consequência da industrialização e mecanização, aprimoradas a cada dia para atender as demandas populacionais, é passível de observação o aumento da emissão de poluentes atmosféricos, da produção de lixo, do despejo de resíduos sólidos e líquidos nos lençóis freáticos, bem como o desmatamento de grandes áreas de floresta. Cada vez mais o planeta tem sido submetido a procedimentos nos quais não consegue se recuperar, colocando em risco a vida humana. Mais do que em crise, o planeta se encontra em estado de deterioração ecológica.

Reconhecendo o estado de emergência climática e crise ambiental, com o propósito de conter os danos ambientais causados pelo nosso sistema de produção e consumo, emerge o Direito Ambiental, apresentando novos direitos e deveres, bem como aprimorando aqueles já existentes. São arroladas leis, tratados internacionais, doutrinas e jurisprudências a fim de lapidar o regime ambiental para que este seja capaz de promover a justiça climática. Partindo deste ponto, manifesta-se o conceito de litigância climática, entendido como uma estratégia para acionar o Poder Judiciário a fim de expor as irregularidades ambientais como um meio para facilitar a regulação climática, e por fim para obter a responsabilização dos autores por meio de decisões judiciais

A priori, para compreender as razões pelas quais essa série de acontecimentos desaguarão em situação de crise ambiental, é necessário compreender o passado histórico e os reflexos que foram gerados por ele. O presente trabalho tem como objetivo percorrer fatos passados, que se relacionam com os problemas ambientais atuais, analisando-os à luz do ecossocialismo e do ecofeminismo, e, por fim, tratar da responsabilização ambiental e como é possível alcançar a justiça climática.

## 2. Crise Ambiental, Ecosocialismo e Ecofeminismo: Como a Humanidade Coloca a si Própria a Beira de um Penhasco

Em um primeiro momento, é importante questionar-se: todas as ações que visam o progresso produzem impacto ambiental? Os danos ecológicos podem ser reparados de maneira efetiva? Seria impossível afirmar que todas as alterações ambientais feitas pelos homens possuem cunho negativo, vez que assim, estaria sendo negada a possibilidade de

progresso e inovação. Todavia, não é possível afirmar que todas as modificações antrópicas relacionadas ao meio ambiente são benéficas.<sup>156</sup>

Para tanto, com o intuito de controlar e promover o equilíbrio entre o desenvolvimento, progresso e preservação ambiental, emerge o conceito de responsabilização ambiental, isto é, são buscadas maneiras de mitigar os abusos para com o meio ambiente, visando a preservação ambiental, a fim de cumprir mandamento constitucional, que, aponta como garantia o meio ambiente equilibrado para todos, bem como para as gerações futuras.

Assim, é levado em consideração que o causador do dano, não está apenas interferindo no eixo ambiental, mas também ferindo os direitos de terceiros, dado que priva os demais de usufruírem de um ambiente saudável, livre de poluentes atmosféricos, bem como gozarem de água, ar e solo saudáveis.

Dessa forma, a fim de solucionar tais problemas, fala-se em responsabilidade ambiental objetiva. Para que seja aplicada é necessário pautar-se no binômio dano/reparação. De maneira geral é simples: o causador do dano tem o dever jurídico de repará-lo. Ressalta a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), em seu artigo décimo quarto, parágrafo primeiro:<sup>157</sup>

Art 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Ademais, é importante salientar e ressaltar a responsabilidade de prevenir. Ou seja, não somente deve-se analisar fatos já ocorridos, mas também o meio fático do que pode vir a acontecer.<sup>158</sup>

O Instituto de Direito Internacional, na Comissão de n 8, abarca as questões internacionais no que tange casos de dano ao meio ambiente. O artigo 13 rege os “Mecanismo preventivos ligados à responsabilidade ambiental”: “ Os regimes em matéria de meio ambiente deverão estabelecer ligações apropriadas entre a função preventiva da responsabilidade e outros mecanismos preventivos, tais como a notificação e a consulta, a troca regular de informações e o emprego intenso das avaliações de impacto sobre o meio ambiente. Eles deverão igualmente tomar em consideração os

<sup>156</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. Editora Malheiros, 14ª edição em 2006, p. 404.

<sup>157</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. Editora Malheiros, 14ª edição em 2006, p. 404.

<sup>158</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. Editora Malheiros, 14ª edição em 2006, p. 410.

princípios da precaução, do poluidor pagador e da responsabilidade comum mas diferenciada.”<sup>159</sup>

Para tanto, é necessário regredir ao passado e consolidar alguns aspectos históricos que remontam e nos fazem compreender os motivos pelos quais as ações humanas se tornaram tão degradantes e agressivas para com o meio ambiente com o decorrer do tempo. Para entender a responsabilização ambiental é necessário percorrer caminhos jurídicos e culturais, se posicionar de um outro lado, isto é, partir de uma análise holística, capaz de formar um arcabouço cultural e histórico que responda aos problemas atuais.

Atraídos pelo desejo de aprimorar os meios de produção, revolucionar a comunicação e transformar a vida humana, a partir do século XVIII, movidos pelas inovações tecnológicas a serviço da produção, mão de obra disponível, estímulo ao livre comércio e capitais disponíveis para investimento, começaram a ser percebidos os primeiros sinais da Revolução Industrial. A partir disso, pode-se dizer que um novo mundo surgiu. As relações sociais e de trabalho foram altamente impactadas, vez que foram elaborados novos modelos de consumo e conseqüentemente, foram alterados os meios de utilização dos recursos naturais. Como conseqüência, houve a consolidação do Capitalismo; a industrialização dos países; as novas relações de trabalho; a urbanização; o aumento da capacidade produtiva e de consumo; impactos ambientais negativos. Sendo assim, foi instaurada uma nova relação entre homem-natureza, na qual o ser humano domina e explora os recursos naturais.

Com o passar dos anos, fazendo um salto histórico, a degradação ambiental passou a ser crescente e desenfreada para conseguir atender as demandas populacionais, que passaram a não viver somente com o necessário, mas também a consumir de maneira exacerbada, o que mais tarde gerou o advento da obsolescência programada. Não somente o aumento do consumo, mas também a urbanização foi ponto crucial para o desmatamento das florestas, a produção de resíduos sólidos e a contaminação do solo e dos lençóis freáticos.

Observando o passado histórico e como, basicamente, a sociedade industrial se ergueu, podemos ainda analisar a situação das mulheres e, a partir disso, qual impacto foi gerado. Durante o período de industrialização, devido ao aumento da demanda de prestação de serviços, algumas empresas passaram a contratar mulheres para ocuparem cargos, antes denominados como cargos masculinos. Sendo assim, os serviços domésticos passaram a não ser considerados apenas femininos, vez que agora, as mulheres ocupavam cargos industriais. Todavia, nos transportando para o Brasil, vemos a herança do patriarcado ainda enraizada em nossa sociedade, causando impactos significativos no que diz respeito a presença de mulheres no mercado de trabalho e, sendo os principais alvos dos problemas ambientais.

Nesse íterim, cabe fazer a seguinte análise: as mulheres são diretamente mais afetadas pela devastação do meio ambiente do que os

---

<sup>159</sup> *Annuaire de l'Institut de Droit International, Session de Strasbourg, vol 67, II, Paris, Editions A. Pedone, 1998, p. 500*

homens. Isso ocorre porque, devido à construção social na qual vivemos, as mulheres têm maior probabilidade de viver em condições de pobreza, o que faz com que tenham mais dificuldades em se recuperar de situações extremas como desastres naturais. Em contrapartida, os nichos femininos mais afetados pelas mudanças climáticas, são os que menos contribuem para com a degradação do meio ambiente.

Nesse sentido, manifesta-se a corrente do ecofeminismo, alinhando a ideia de que a vida na sociedade e sua relação com a natureza deve ser fundamentada na cooperação, e não na dominação. Embora o sistema mundial de produção predominante no mundo seja o capitalismo, ainda há formas de amenizar os problemas ambientais causados por esse sistema.<sup>160</sup>

Hodiernamente, todos os limites impostos pelo planeta são ignorados, uma vez que os seres humanos se enxergam de maneira independente e autônoma e acreditam que a ciência é capaz de dominar a natureza e suprimir todas as necessidades humanas, independente da presença ou não de recursos naturais. Ocorre que, assim como as outras espécies que habitam nosso planeta, os seres humanos são ecodependentes, isto é, o que nos mantém vivos, na nossa maneira mais primitiva, advém da natureza. A situação de ecodependência, nos alerta sobre a necessidade de repensar os meios de produção e a relação humana para com a natureza.<sup>161</sup>

Haja vista que a ideia de progresso se relaciona com a superação de limites impostos, os sistemas de produção se tornaram altamente dependentes de recursos naturais finitos. Os processos produtivos se tornaram agressivos e abrasivos, de maneira que não cedem espaço para a recuperação do meio ambiente. Todavia, para a construção de uma economia adequada aos seres humanos, a produção tem que ser intimamente ligada a manutenção da vida e ao bem-estar das pessoas, bem como as gerações futuras, que têm direito, expresso pela Constituição Federal de 1988, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Partindo do pressuposto que os seres humanos passaram a enxergar a natureza como um objeto a ser dominado, e não mais como algo místico, religioso, ou até mesmo mágico, o qual deveria ser conservado e respeitado, Weber traz à tona o conceito de desencantamento do mundo. Para ele, por meio do desenvolvimento da ciência moderna, os homens buscaram explicar todos os fenômenos da natureza de forma racional e lógica, sem deixar espaço à magia ou ação divina. Por esse ângulo, com tal desencantamento, o homem se encontra em profundo estado de deterioração no que diz respeito aos aspectos sociais e ecológicos, dado que não enxerga a relação homem-natureza como relação de cooperação e sim de dominação.<sup>162</sup>

---

<sup>160</sup> HERRERO, Yayo. *Miradas Ecofeministas para transitar a un mundo justo y sostenible*.

<sup>161</sup> HERRERO, Yayo. *Miradas Ecofeministas para transitar a un mundo justo y sostenible*.

<sup>162</sup> PIERUCCI, Antônio Flávio. *O desencantamento do mundo: Todos os Passos do Conceito em Max Weber*. Editora 34; 3ª edição em 1 janeiro 2013.

Ailton Krenak, morador da região do vale do Rio Doce, área profundamente afetada pelas ações antrópicas, nos faz enxergar o progresso por um outro lado, nos convida a nos enxergar como intrusos à natureza, como seres dependentes dela e não superiores. Em sua obra destaca “Compreender que há muita vida além da gente. A natureza não precisa de nós, não fazemos falta na biodiversidade.”. Para o povo Krenak, a natureza é representada como o cerne de sua cultura, no qual se sustentam suas vidas, abandonando a ideia fragmentada de que o ser humano domina o meio ambiente e por isso é superior a ele.<sup>163</sup> Assim, em sua obra, busca exprimir a importância do meio ambiente para os seres humanos, e não ao contrário. Deixando claro que se fossemos extintos amanhã, toda a natureza continuaria aqui, de maneira até mais “viva”.

Nesse sentido, ao longo dos anos, com o propósito de que fossem encontradas soluções para os “novos” problemas, surgiram inúmeras correntes e doutrinas, a fim de analisar as problemáticas do momento, bem como propor soluções. Assim, partindo do pressuposto de que o capitalismo é o principal fato gerador dos problemas ambientais, manifesta-se o ecossocialismo, que tem como núcleo o conceito de planejamento ecológico democrático, em que a própria população, e não o mercado, são os responsáveis pelas mudanças, tomando assim, decisões capazes de modificar a economia, proporcionando mais liberdade e igualdade entre as pessoas que compõem a sociedade.

O fracasso das conferências internacionais relacionadas a mudanças climáticas, a pouca efetividade da legislação ambiental, e, até mesmo a posição governamental no que diz respeito às questões ambientais, deixa claro o descaso para com a situação de emergência climática.

Assim, com o intuito de solucionar os problemas atuais, o ecossocialismo, apresentado por Michel Lowy, trata-se de uma proposta radical, que visa romper com as bases capitalistas. Dessa forma, é criticada a proposta do capitalismo verde, na qual se sustenta a ideia de que é possível a reestruturação do capitalismo de maneira que este seja mais ecológico. Sendo assim, visa superar o ideal reformista, que pensa apenas em um método de produção mais respeitoso ao meio ambiente, mas, não abarca o processo da luta de classes, nem tampouco coloca em pauta a questão da propriedade dos meios de produção. Ademais, também critica o socialismo que não é ecológico, como ocorrido na União Soviética, no qual houve uma rápida industrialização de maneira destruidora e predatória ao meio ambiente.

Ademais, não há garantia de que todos tomarão decisões ecologicamente corretas, porém o ecossocialismo apoia-se na ideia de que ao longo do tempo as decisões democráticas se tornarão cada vez mais presentes, a medida que é mudada a cultura de consumo exacerbado.

Nesse sentido, é almejado um novo sistema, capaz de erguer-se em novas bases, abandonando o método sistêmico tradicional. Isto é, busca-se

---

<sup>163</sup> KRENAK, Ailton. O amanhã não está à venda. Companhia das Letras; 1ª edição em 18 abril 2020.

a reorganização dos sistemas de produção, de maneira que sejam atendidas as reais necessidades da população e, seja mantido o equilíbrio ecológico.

Inicialmente, é necessário compreender sobre o progresso destrutivo, e a visão de Marx e Engels no que diz respeito à ecologia. Para ambos, homem e natureza são opostos, de modo que o homem exerce sua supremacia em detrimento da natureza. Todavia, para Engels, no socialismo, os homens se tornam superiores a natureza, porém de maneira consciente. Já Marx entende que o ser humano é natural, isto é, não é possível que o homem e o meio ambiente sejam dissociados.

Desse modo, como já descrito anteriormente, vê-se atualmente, a dominação agressiva da natureza, de modo que esta se tornou apenas um puro objeto para o ser humano.

Nós não devemos nos vangloriar demais das nossas vitórias humanas sobre a natureza. Para cada uma destas vitórias, a natureza se vingará de nós. É verdade que cada vitória nos dá, em primeira instância, os resultados esperados, mas em segunda e terceira instância ela tem efeitos diferentes, inesperados, que muito frequentemente, anulam o primeiro”<sup>164</sup>.

Assim sendo, o ecossocialismo se pauta em dois pilares fundamentais: o modo de produção e de consumo dos grandes países capitalistas não pode ser exportado para os demais Estados, sob pena de forte crise ecológica e o progresso capitalista e expansão da civilização fundada na economia de mercado, ameaça a própria sobrevivência humana. Nesse sentido, preza por uma Sociedade ecologicamente racional, baseada na produção apenas de suas necessidades, com igualdade social e fundada nos valores de uso.<sup>165</sup>

Ademais, pode-se falar em uma fase de transição, isto é, não é visado a mudança radical e de maneira abrupta dos meios de produção e de consumo, mas sim uma readequação dos mesmos, buscando questionar-se a respeito do capitalismo exacerbado e da ostentação.

Todavia, a dificuldade se encontra em: como distinguir o que é realmente necessário e o que pode ser considerado supérfluo. Há quem diga que precisamos pouco para viver, mas quão pouco seria isso? Conseguiríamos mensurar o pouco de cada um? Assim, surge a ideia de que o capitalismo não é ético, vez que visa apenas o quantitativo. Por esse motivo, o ecossocialismo propõe a valoração dos quesitos qualitativos, buscando uma melhor distribuição de renda, serviços, mão de obra, para que assim seja quebrado o ciclo imposto pelas oligarquias.<sup>166</sup> Dessa forma, nas bases do ecossocialismo, não é visada apenas uma melhor qualidade de vida no que diz respeito a qualidade do meio ambiente, mas também em relação ao poder aquisitivo da população bem como uma massificação do

---

<sup>164</sup> O papel do trabalho na transformação do macaco em homem, 1876, p 180-181.

<sup>165</sup> LOWY, Michel. O que é ecossocialismo? Editora Cortez; 2ª edição, em 26 agosto 2014.

<sup>166</sup> LOWY, Michel. O que é ecossocialismo? Editora Cortez; 2ª edição, em 26 agosto 2014.

acesso a bens de consumo e serviço, buscando, igualizar a sociedade de uma maneira justa.

Em sua obra, *Aviso de Incêndio*, Walter Benjamin apresenta o progresso como uma tempestade, aludindo a aquelas já ocorridas que devastaram o mundo e nos questiona sobre como parar essa tempestade e evitar que o progresso seja fatal. Nesse sentido, abre os nossos olhos para o Estado de Exceção. Seria este um formato utópico no qual há a abolição da dominação, de maneira que seja alcançada a sociedade sem classes.<sup>167</sup> Como supracitado anteriormente, a divisão de classes é fator principal para o descarrilamento da máquina que sustenta as questões ambientais. Sendo assim, em uma sociedade na qual não haveria classes, além de maior igualdade entre todos, seria alcançado um melhor equilíbrio ambiental, dado que os insumos seriam produzidos de maneira significativamente menor, acarretando, automaticamente, em métodos de produção mais verdes e menos agressivos.

Ora vejamos, aqueles que ocupam as classes mais altas sempre querem ter mais, mas não apenas ter, é preciso que os outros possam ver. Esse sentimento é revertido no consumo exagerado de inúmeros bens materiais, que são produzidos e cada vez mais aprimorados, em detrimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ademais, para além da produção, há que se falar no descarte, isto é, quanto maior a quantidade de bens produzidos, maior a quantidade de material descartado, na maioria das vezes, de maneira inadequada. Portanto, dessa forma, Marx enxerga como possibilidade plausível, e considera como freios de emergência da locomotiva do mundo, a revolução. Só assim será alcançada uma maior equidade entre as classes e uma redução nos índices de produção.

### 3. Considerações Finais

Em suma, pode-se concluir que foram inúmeros os fatores pelos quais a humanidade passou para que chegasse até o estado de emergência climática no qual se encontra. O progresso, baseado em crescimento de mercado, é principal fator para a desregulação ambiental e suas catastróficas consequências. Todavia, não que se falar em frear o desenvolvimento bem como todos os benefícios trazidos por ele, mas sim, organizar novas bases focadas no progresso não monetário, isto é, buscando o bem-estar social, a qualidade de vida e o equilíbrio ecológico. Sendo assim, é necessário repensar e buscar soluções para o atual sistema de produção e de organização social.

Nesse sentido, como apresentado no discorrer do presente trabalho, são apresentadas alternativas para evitar que a “tempestade fatal”. O ecossocialismo é visto com uma alternativa ao capitalismo, vez que, prevê uma reestruturação dos meios de produção, bem como das estruturas sociais. Assim, de maneira simplificada, propõe que as necessidades humanas e do planeta sejam colocadas em primeiro plano, para além dos mercados e do crescimento econômico. Dessa maneira, trata-se de uma

---

<sup>167</sup> Benjamin, Walter. *Aviso de incêndio*. Editora Boitempo; 1ª edição em 31 dezembro 2005





corrente radical, na qual preza pelo fim do capitalismo, que, sendo esta, é o principal causador dos problemas ambientais.

Devido ao fato de que, o capitalismo destrutivo ainda é o modo de produção da atualidade, se tornou necessário pensar em maneiras de mitigar os problemas ambientais causados. Desse modo, o direito ambiental aplica a responsabilização ambiental para aqueles que não cumprem com as leis e tratados estabelecidos nacionalmente e internacionalmente. Assim, fala-se em responsabilização pós fato ocorrido, e, também, apresenta a necessidade de prevenção. Todavia, mesmo com todas as leis ambientais sancionatórias, os problemas ambientais se encontram cada vez maiores e fortalecidos. Tal fato nos faz questionar a efetividade do direito ambiental no que diz respeito à proteção ambiental.



## DESENVOLVIMENTO E NEOEXTRATIVISMO: CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E NOVAS TERRITORIALIDADES A PARTIR DO PROJETO DA CENTRAL NUCLEAR DO NORDESTE

DEVELOPMENT AND NEO-EXTRACTIVISM: SOCIO-  
ENVIRONMENTAL CONFLICTS AND NEW TERRITORIALITIES AS  
POSSIBLE CONSEQUENCE OF THE NORTHEAST NUCLEAR POWER PLANT  
PROJECT

Alice Felix Meneses Silva<sup>168</sup>  
Clarissa Marques<sup>169</sup>

**RESUMO:** O Estado neoliberal utiliza os megaempreendimentos como uma forma estratégica de promover crescimento econômico, principalmente na América Latina, e considera os impactos ambientais e possíveis deslocamentos forçados como custos necessários. O presente trabalho tem como objetivo analisar de que maneira os ditames neoextrativista e desenvolvimentista se legitimam promovendo impactos socioambientais à luz do Projeto da Central Nuclear do Nordeste, o qual tem como espaço de provável instalação as margens do rio São Francisco no estado de Pernambuco. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa e viés exploratório, utilizando o método dedutivo  
**Palavras-chave:** Desenvolvimento; Neoextrativismo; Conflitos socioambientais, Novas territorialidades, Megaempreendimentos.

**ABSTRACT:** The developmental logic, driven by the capitalist production model, brought with it environmental impacts and risks that came to be considered as inevitable steps to promote development. In this sense, the neoliberal State then considers mega-ventures as a strategic way of promoting economic growth in Latin America, and considers the environmental impacts and the consequences of forced displacements as necessary costs. With this, the present work aims to analyze how the neo-extractivist and developmentalist dictates are legitimized by promoting socio-environmental impacts in the light of the Northeast Nuclear Power Plant Project.

---

<sup>168</sup> Bolsista de Iniciação Científica - FACEPE. Aluna do Curso de Direito da Universidade de Pernambuco - UPE, Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas Transdisciplinares sobre o Meio Ambiente, Diversidade e Sociedade – GEPT/CNPq (@somosgept) e do Programa de Extensão Direitos em Movimento (DIMO/UPE).

<sup>169</sup> Professora da Universidade de Pernambuco – UPE, Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Damas – PPGD/FADIC, Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas Transdisciplinares sobre o Meio Ambiente, Diversidade e Sociedade – GEPT/CNPq (@somosgept), Coordenadora do Programa de Extensão Direitos em Movimento – UPE, pesquisadora do Programa de Extensão TransVERgente (UPE/Fiocruz) e coordenadora do Projeto de Inovação Pedagógica SER Quilombola (UPE/DPU). E-mail: clarissa.marques@upe.br

**Keywords:** Development; Neo-extractivism; Socio-environmental conflicts, New territorialities; Mega-ventures.

## 1. Introdução

A lógica desenvolvimentista, impulsionada pelo modelo capitalista de produção, trouxe consigo impactos e riscos ambientais que passaram a ser considerados como etapas inevitáveis à promoção do desenvolvimento<sup>170</sup>. Nesse sentido, o Estado neoliberal põe então os megaempreendimentos como uma forma estratégica de promover o crescimento econômico da América Latina, e considera os impactos ambientais e as consequências dos deslocamentos forçados como custos necessários.

Tal perspectiva, como sugere Leff<sup>171</sup>, está amparada na negação da natureza, na medida em que permite interpretar danos e riscos produzidos ao longo da história como eventos pontuais e muitas vezes como catástrofes naturais e não humanas. Esse entendimento provoca consequências, dentre elas, o costume da insuficiente divulgação e compartilhamento das repercussões dos riscos e danos, os quais atingem não apenas o meio ambiente.

Nesse sentido, tem-se os impactos provocados à vida das pessoas, os chamados impactos humanos e socioambientais, os quais na maior parte dos casos são decorrentes de ações humanas, ao contrário do que é propagado. É nesse campo que se insere o projeto do Governo Federal brasileiro, retomado em 2019 por meio do Ministério de Minas e Energias (MME), para construir a Central Nuclear do Nordeste. O projeto da referida Central prevê a construção de seis usinas nucleares, às margens do São Francisco, no trecho localizado no município de Itacuruba, Sertão do estado de Pernambuco.

Desse modo, o presente trabalho tem como objetivo analisar de que maneira os ditames neoextrativista e desenvolvimentista se legitimam promovendo impactos socioambientais à luz do Projeto da Central Nuclear do Nordeste. Para tanto, pretende-se compreender os conceitos de desenvolvimentismo e neoextrativismo e seus reflexos no Projeto da Central Nuclear do Nordeste, bem como investigar as possíveis consequências jurídicas do Projeto da Central Nuclear do Nordeste, a partir do conceito de novas territorialidades.

A pesquisa, portanto, justifica-se diante das consequências comumente provocadas por megaempreendimentos, cujos impactos manifestam-se ambientalmente e socialmente. Trata-se de uma pesquisa

---

<sup>170</sup> ACOSTA, Alberto. Extrativismo e neoextrativismo: duas faces da mesma maldição. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; FILHO, Jorge Pereira (Orgs.). *Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Editora Elefante e Editora Autonomia Literária, 2016, cap. 1.

<sup>171</sup> LEFF, Enrique. *Racionalidade ambiental – a reapropriação social da natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa e viés exploratório, utilizando o método dedutivo.

Vale dizer ainda que esta pesquisa nasceu a partir do Projeto de Iniciação Científica (FACEPE/2021) sobre a Central Nuclear Do Nordeste e os impactos socioambientais provocados por megaempreendimentos, de modo a analisar as possíveis novas territorialidades enquanto consequências dos megaprojetos em decorrências das desapropriações envolvidas.

## **2. Desenvolvimentismo e Neoextrativismo à Luz do Projeto da Central Nuclear do Nordeste**

De início, é importante destacar que o progresso e desenvolvimento são metas perseguidas por inúmeros países, isso porque, é a partir delas que se garante o crescimento econômico e, teoricamente, a melhoria da qualidade de vida das populações. Assim, esses conceitos suntuosos, expressam-se enquanto máximas, tornando legítima qualquer empreitada para consolidá-los. Ocorre que, é sob essa premissa de propagar o desenvolvimento que inúmeros governos da América Latina adotaram/adotam a política desenvolvimentista, predadora da natureza e dos modos de vida dos povos tradicionais.

O Brasil, por exemplo, é seguidor assíduo da lógica desenvolvimentista. Para Verena Glass<sup>172</sup>, a performance brasileira no setor produtivo primário, nas atividades agropecuárias, no setor petrolífero e na mineração têm um peso significativo no fluxo de geração de riquezas do país, traço marcante da política desenvolvimentista. Essas indústrias agro-exportadoras têm como plano de fundo o extrativismo. Isso porque, o destinatário final da exploração dos recursos naturais internos é o mercado internacional.

É válido destacar que a história colonial brasileira está marcada pela exportação de matérias-primas. Isso se evidencia na medida em que, buscando abastecer a metrópole e obter uma balança comercial positiva, as atividades econômicas realizadas no Brasil tinham/têm o objetivo de produzir bens para exportação, o que localmente repercute na expansão do latifúndio, ampliação do poder das elites locais e concentração de renda, mantendo o coronelismo<sup>173</sup>.

Segundo Acosta<sup>174</sup>, “o neoextrativismo eventualmente mantém e reproduz elementos-chave do extrativismo de raiz colonial”. Ou seja, ele se

---

<sup>172</sup> GLASS, Verena. O desenvolvimento e a banalização da ilegalidade: a história de Belo Monte. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (Orgs.). *Descolonizar o imaginário. Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Elefante, 2016. cap. 11.

<sup>173</sup> GUIMARÃES, A. G. A.; MARQUES, C.; SANTOS, S. E. B. S. Transposição do rio são francisco: O padrão desenvolvimentista através de megaempreendimentos e seus consequentes deslocamentos forçados. *Revista científica do UniRios, Bahia*, ed. 30, p. 437-459, 2021.

<sup>174</sup> ACOSTA, Alberto. Extrativismo e neoextrativismo: duas faces da mesma maldição. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; FILHO, Jorge Pereira (Orgs.). *Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São

configura como o modelo de exploração dos recursos naturais que ocorre a partir dos megaprojetos, visando atender ao mercado global. Tal forma de promover o progresso carrega consigo as patologias daquele modelo colonial (tradicional): problemas socioambientais. Cabe ressaltar que, no neoextrativismo, a espoliação de recursos desvela-se a partir das grandes obras que comumente promovem expulsões forçadas (desterritorialização), ocasionando novas territorialidades para a vida das comunidades afetadas.

Conforme analisa Aráoz<sup>175</sup>:

O extrativismo é um fenômeno estrutural, historicamente delimitado à moderna era do capital. Emerge como produto histórico geopolítico da diferenciação e hierarquização originária entre territórios coloniais e metrópoles imperiais – os primeiros concebidos como meros espaços de saque e espólio para o aprovisionamento dos segundos.

Aráoz<sup>176</sup> desperta atenção para o modelo econômico de raiz colonial, o extrativismo, o qual apresenta uma lógica semelhante aos megaempreendimentos. Isso acontece porque a forma de “desenvolvimento”, adequadamente chamada de neoextrativismo, mantém a lógica da exploração de recursos naturais para atender aos interesses do capital, de forma a pormenorizar as consequências socioambientais atreladas a ela.

Nesse ínterim, analisa-se que o projeto da Central pode ser classificado como um megaprojeto ancorado sob modalidade neoextrativista, posto que, o rio São Francisco tem um papel determinante para o empreendimento, sendo colocado como bem natural a ser usufruído pelo projeto em questão, destinado a promover o resfriamento dos reatores.

O Estado desenvolvimentista neoliberal trata dos megaempreendimentos como uma forma estratégica de promover o crescimento econômico da América Latina, e considera os impactos ambientais e as consequências dos deslocamentos forçados como custos necessários. Nesse panorama, os interesses dos mais vulneráveis são negligenciados, sob o pretexto do aumento de riqueza, que “[...] viola liberdades e ameaça o meio ambiente em nome do padrão civilizatório hegemônico desenvolvimentista cujo crescimento destrutivo mercantiliza as dimensões da vida”<sup>177</sup>.

---

Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Editora Elefante e Editora Autonomia Literária, 2016, p. 67.

<sup>175</sup> ARÁOZ, Horacio Machado. O debate sobre o “extrativismo” em tempos de ressaca: a natureza americana e a ordem colonial. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (Orgs.). *Descolonizar o imaginário. Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Elefante, 2016, p. 454.

<sup>176</sup> ARÁOZ, Horacio Machado. O debate sobre o “extrativismo” em tempos de ressaca: a natureza americana e a ordem colonial. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (Orgs.). *Descolonizar o imaginário. Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Elefante, 2016. cap. 13.

<sup>177</sup> GUIMARÃES, A. G. A.; MARQUES, C.; SANTOS, S. E. B. S. *Transposição do rio são francisco: O padrão desenvolvimentista através de megaempreendimentos e seus*

O Projeto da Central Nuclear do Nordeste insere-se nessa lógica de inevitabilidade dos danos socioambientais em detrimento do crescimento econômico, o que se verifica especialmente através dos discursos utilizados como justificativa para a implementação do projeto. Comumente, é utilizado o argumento da disponibilidade de recursos estratégicos em uma região tida como “atrasada” (uma visão miserabilista), tomando como irrelevante o deslocamento de populações camponesas para promoção do “desenvolvimento” da região<sup>178</sup>.

O Projeto da Central Nuclear do Nordeste indica a instalação de seis reatores nucleares com capacidade energética de até 6.600 *megawatts electric*, a ser situado às margens do São Francisco, no trecho localizado no município de Itacuruba, sertão do estado de Pernambuco. Ressalta-se que a Central Nuclear do Nordeste é apenas um dos oito projetos de usinas nucleares previstos no Plano Nacional de Energia (PNE 2030), do Ministério de Minas e Energias, a ser implementado até o ano de 2030.

Nesse cenário, também se revela mais um traço característico do modelo desenvolvimentista brasileiro, a mania de megalomania, presente também na construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, na Usina Nuclear de Angra 3, bem como em outros projetos na América Latina e na África<sup>179</sup>.

Amparado em interesses puramente econômicos e mercadológicos, identifica-se em todos os projetos acima mencionados, a intenção do Estado na exploração dos recursos naturais, muito embora os custos ocultos desses projetos sejam inquantificáveis. Nesse sentido, no caso do Projeto da Central Nuclear do Nordeste, é importante destacar que a localização estratégica prevista para a instalação da referida Central, pretende utilizar das águas do Rio São Francisco para resfriar os reatores nucleares, ameaçando as espécies de animais que vivem no rio, bem como a própria estrutura de sobrevivência das comunidades tradicionais e ribeirinhas que se estabelecem próximas a ele.

Desse modo, a percepção desenvolvimentista capitalista move-se integralmente pelo lucro e não está projetada para prover benefícios para as comunidades locais, mas, sim, fazer com que elas suportem os sacrifícios, inclusive, os advindos dos deslocamentos forçados, como a perda dos seus modos de vida e identidade. Levar o progresso a partir da Central Nuclear se mostra nessa medida uma falácia, visto que, além das consequências das possíveis novas territorialidades, os postos de trabalho ofertados, por

---

consequentes deslocamentos forçados. Revista científica do UniRios, Bahia, ed. 30, p. 437-459, 2021, p. 443.

<sup>178</sup> SVAMPA, Maristella. Extrativismo neodesenvolvimentista e movimentos sociais: um giro ecoterritorial rumo a novas alternativas?. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (Orgs.). Descolonizar o imaginário. Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Elefante, 2016. cap. 4.

<sup>179</sup> GLASS, Verena. O desenvolvimento e a banalização da ilegalidade: a história de Belo Monte. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (Orgs.). Descolonizar o imaginário. Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Elefante, 2016. cap. 11.

exemplo, não serão direcionados às pessoas locais e os recursos advindos deste projeto serão individualizados.

É diante desse paradigma dos megaempreendimentos destinados à exploração dos recursos naturais que está situado o projeto da Central Nuclear do Nordeste, o qual, sob o fundamento da segurança nacional, continua tramitando em sigilo. O referido empreendimento, que tem por objetivo instalar seis usinas nucleares às margens do rio São Francisco, sendo o município de Itacuruba, no sertão de Pernambuco, a possível localização, impactará diretamente seis Comunidades Tradicionais localizadas na área planejada para a referida Central.

Dessa forma, tal como o longo processo de exploração colonial, o projeto proposto pelo Governo Federal para construir a Central Nuclear também afetará os Povos Tradicionais, historicamente marginalizados. Importa destacar que não é possível identificar essas comunidades mediante a qualificação dos seus endereços, através do nome da Rua e do CEP desses povos, haja visto que, mesmo diante de algumas dessas informações, os aplicativos de localização (Maps, Waze, Earth) não conseguiram reconhecer a maioria desses pontos, isso porque de forma majoritária estão localizados em lugares afastados, fazendo com que a localização esteja sempre direcionada para os pontos centrais da cidade.

Com isso, é imperativa a produção de um inventário geográfico das comunidades selecionadas, localizadas ao longo do Rio São Francisco, no município de Itacuruba, para que a partir dele possam ser pensadas ações que busquem garantir direitos fundamentais para a população envolvida nos conflitos socioambientais decorrentes das (possíveis) novas territorialidades em estudo. Além disso, verifica-se a importância de compartilhar o referido inventário com as lideranças comunitárias da região, bem como órgãos e instituições públicas competentes para a defesa dos direitos envolvidos.

### **3. As Novas Territorialidades: Consequências e Impactos do Projeto da Central Nuclear do Nordeste**

Em continuidade, é importante pontuar as novas territorialidades como objetos elementares para análise das consequências dos megaprojetos, em decorrência das desapropriações envolvidas. Tal questão urge de estudos sobre a América Latina, na medida em que se observam como traço comum dentre os países que a compõem. Quanto ao projeto da Central Nuclear do Nordeste, por sua vez, é possível observar elementos que permitem classificar a referida Central como um desses empreendimentos.

Por outro lado, vale dizer que as discussões sobre a construção do Projeto da Central Nuclear do Nordeste no município de Itacuruba não são recentes, conforme aponta Silva<sup>180</sup>, “[...] desde 1987 que se veicula, nos Diários Oficiais da Assembleia Legislativa de Pernambuco, o interesse federativo de instalar usinas nucleares nessa região do Sertão e de ali

---

<sup>180</sup> SILVA, Whodson. Sumir do mapa e outros scripts: táticas de matar e de resistir na arena de instalação da central nuclear em Itacuruba. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado em Antropologia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020, p. 08.

também depositar os rejeitos radioativos do acidente envolvendo o céσιο-137 ocorrido em Goiânia (GO).

Porém, em decorrência das tragédias ocorridas em Chernobyl (1986) e na Usina Nuclear de Fukushima (2011), as discussões em torno da temática diminuíram, tendo em vista a devastação da biodiversidade e os impactos transgeracionais provocados por tais empreendimentos. Destaca-se que, se por um lado, em tais casos, os impactos tornaram-se conhecidos após o funcionamento dessas usinas, no projeto da Central Nuclear do Nordeste, os problemas poderão ocorrer desde a retirada forçada das populações que circundam a área idealizada para a obra.

Nos últimos anos, Itacuruba-PE voltou a ser o centro das discussões para a instalação do projeto em razão de sua localização estratégica. A baixa densidade demográfica, isto é, o contingente populacional pequeno em relação à área destinada à Central, é utilizada como pretexto para promoção do referido empreendimento: “um pouco mais de quatro mil almas”, como foi divulgado no site da Eletronuclear<sup>181</sup>. Toma-se, desse modo, como irrelevante a supressão do direito à vida digna e autodeterminação desses povos a partir de um critério quantitativo absolutamente ilegítimo e sem parâmetros técnicos.

Outro fator que ampara a escolha de Itacuruba pelo poder público federal é o próprio rio São Francisco que poderá ser utilizado para o resfriamento dos reatores. Torna-se assim evidente a premissa extrativista e a lógica comercial atribuída ao rio, diferente dos Povos Tradicionais, os quais o têm como sentido para suas vidas, em meio ao pertencimento e aos diversos usos, tradicionalmente, realizados nele<sup>182</sup>. O Rio e o Território carregam as heranças culturais dos seus habitantes, são espaços de imensurável valor afetivo para seus membros, marcados pelo convívio cooperativo de cada comunidade e as atividades da agricultura familiar.

O desenvolvimento das seis usinas nucleares no sertão de Pernambuco poderá levar ao deslocamento de inúmeras pessoas, as quais até o momento não tiveram efetivados os direitos à consulta prévia, livre e informada, como determinado pela Convenção 169 da Organização do Trabalho (OIT). O interesse particular dos detentores do poder financeiro é apresentado como interesse geral<sup>183</sup> e a promessa de ajudar aos mais pobres, imersos em uma relação assimétrica de poder, revela-se incoerente, diante das problemáticas que circundam as novas territorialidades.

---

<sup>181</sup> SILVA, Whodson. Sumir do mapa e outros scripts: táticas de matar e de resistir na arena de instalação da central nuclear em Itacuruba. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado em Antropologia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020.

<sup>182</sup> MARQUES, Clarissa; SILVA, Whodson. O confronto de povos tradicionais com a central nuclear do nordeste no sertão de pernambuco: um campo às margens dos objetivos de desenvolvimento sustentável. In: JUBILUT, Liliana Lyra [ET AL]. Direitos humanos e vulnerabilidade e agenda 2030. Boa Vista: Editora UFRR, 2020. p. 262-274.

<sup>183</sup> GUIMARÃES, A. G. A.; MARQUES, C.; SANTOS, S. E. B. S. Transposição do rio são francisco: O padrão desenvolvimentista através de megaempreendimentos e seus consequentes deslocamentos forçados. Revista científica do UniRios, Bahia, ed. 30, p. 437-459, 2021.



Vale salientar que são inúmeros os problemas que poderão advir das expulsões forçadas (desterritorialização), pois, para as Comunidades Tradicionais que atualmente habitam Itacuruba, o território é compreendido não como meio para exploração e crescimento, mas sim como herança histórica e cultural, vinculada às suas existências. Isso acontece porque a agricultura familiar desenvolvida na região não é tida como mero meio para obtenção de renda, mas sim o modo de vida e tradição que dá razão às suas existências. O território tem para essas pessoas um valor simbólico, ultrapassando a dimensão concreta e material.

As novas territorialidades apresentam como consequência a falta de sentido existencial para os deslocados, agravada pela ociosidade coletiva, tendo em vista que as possíveis novas habitações não proporcionarão a reprodução da agricultura tradicional de subsistência. Trata-se de uma lógica afetiva e identitária, diversa da acumulação. Assim, os problemas de saúde mental, em decorrência dos estresses e tensões da mudança radical dos hábitos, poderão se tornar comuns, fazendo das ações compensatórias irrisórias.

O cenário acima descrito está presente no rastro da obra megalomaniaca da transposição do próprio rio São Francisco, na qual famílias e comunidades foram desterritorializadas e atualmente enfrentam a angústia e desesperança da violação dos seus direitos<sup>184</sup>, fato que está aliado a outras problemáticas, como o aumento do número de casos de violências de gênero e uso de drogas.

Diante desse quadro, vale dizer que a Central Nuclear do Nordeste será mais um projeto neoextrativista destinado a proporcionar consequências socioambientais em Itacuruba. Isso porque a região já abriga problemáticas sociais severas por ter sido inundada para a construção da Usina Hidrelétrica de Itaparica (UHE). Segundo o Conselho Regional de Medicina de Pernambuco (Cremepe), em 2006, Itacuruba concentrou a maior taxa de suicídios do Brasil<sup>185</sup>. Demonstra-se assim, claros indícios de que o processo de desterritorialização provocou a descaracterização das identidades e a perda do sentido existencial.

As consequências dos possíveis reassentamentos são a falta de pertencimento e perdas dos modos de vida, o que gera a ociosidade coletiva analisada por Whodson Silva<sup>186</sup>. Com isso, observa-se que as violências simbólicas e sacrifícios são sofridos apenas pelos mais vulneráveis que supostamente seriam beneficiados pelo megaempreendimento em questão,

---

<sup>184</sup> GUIMARÃES, A. G. A.; MARQUES, C.; SANTOS, S. E. B. S. Transposição do rio São Francisco: O padrão desenvolvimentista através de megaempreendimentos e seus consequentes deslocamentos forçados. Revista científica do UniRios, Bahia, ed. 30, p. 437-459, 2021.

<sup>185</sup> SILVA, Whodson. Sumir do mapa e outros scripts: táticas de matar e de resistir na arena de instalação da central nuclear em Itacuruba. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado em Antropologia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020.

<sup>186</sup> SILVA, Whodson. Sumir do mapa e outros scripts: táticas de matar e de resistir na arena de instalação da central nuclear em Itacuruba. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado em Antropologia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020.

divulgados sob a retórica de progresso e desenvolvimento do país. Nota-se, com isso, a existência de discursos manipuladores os quais mascaram o objetivo real de tais projetos, determinados a manter a falsa distribuição de riquezas e promover o ciclo de problemas para as comunidades locais.

O pertencimento é o elemento primordial à vida e está acompanhado da tradicionalidade, herança, afeto, coletividade; questões que dão razão à existência. O desenvolvimentismo e o neoextrativismo integram a proposta do megaprojeto Central Nuclear do Nordeste, pois, sob ele está lançada a lógica da intensa exploração de recursos minerais, assim como, a devastação ambiental e humana em vista dos lucros futuros. A lógica da acumulação está impregnada nesse paradigma o qual, assim como no período colonial, caracteriza-se por provocar prejuízos, nos países da extração dos recursos estratégicos, e levar riquezas para os centros capitalistas, o que, no caso das usinas nucleares em questão, ocorrerá por meio das multinacionais.

Desse modo, o desenvolvimento das seis usinas nucleares no sertão de Pernambuco poderá levar ao deslocamento de inúmeras pessoas, as quais até o momento não tiveram efetivados os direitos à consulta prévia, livre e informada, como determinado pela Convenção 169 da Organização do Trabalho (OIT). O interesse particular dos detentores do poder financeiro é apresentado como interesse geral<sup>187</sup> e a promessa de ajudar aos mais pobres, imersos em uma relação assimétrica de poder, revela-se incoerente, diante das problemáticas que circundam as novas territorialidades.

Observa-se assim que, enquanto os prejuízos são socializados, os lucros permanecem individualizados. Isso porque, muito embora o relato pró-nuclear alegue que a Central Nuclear do Nordeste irá gerar o aumento das receitas públicas, viabilizando a oferta de inúmeros serviços públicos, os impactos aliados a esse projeto são imensuráveis

#### **4. Considerações Finais**

O capitalismo, regido pela máxima da acumulação material, estabeleceu bases e padrões de crescimento econômico que classifica países como desenvolvidos, subdesenvolvidos e em desenvolvimento. Esse cenário nada mais é do que a reprodução do sistema colonial, no qual as colônias garantiam a riqueza e prosperidade das metrópoles, mediante a exploração devastadora de seus recursos naturais.

Por sua vez, a lógica desenvolvimentista, atrelada às políticas extrativistas, traduz a busca incessante pelo crescimento econômico em detrimento da proteção à natureza e às futuras gerações, de forma a minimizar os danos socioambientais decorrentes de suas atividades. Nesse cenário, países da América Latina, para inserirem-se na lógica mercadológica do capital, consolidaram/consolidam as atividades agroexportadoras como principal forma de atingir o desenvolvimento,

---

<sup>187</sup> GUIMARÃES, A. G. A.; MARQUES, C.; SANTOS, S. E. B. S. Transposição do rio são francisco: O padrão desenvolvimentista através de megaempreendimentos e seus consequentes deslocamentos forçados. Revista científica do UniRios, Bahia, ed. 30, p. 437-459, 2021.

especialmente através da instalação de megaprojetos e megaempreendimentos comumente ligados ao setor de extrativista.

Como parte das políticas de desenvolvimento, o Plano Nacional de Energia (PNE 2030), prevê a ampliação da matriz energética no Brasil, através da instalação de usinas nucleares, como o Projeto da Central Nuclear do Nordeste, com sua possível localização no município de Itacuruba-PE. O megaprojeto de energia pretende construir seis usinas nucleares às margens do Rio São Francisco, que será utilizado para resfriar os reatores nucleares. Todavia, as informações acerca da instalação do projeto são divulgadas difusamente, estando as informações cruciais sob sigilo, com a justificativa de serem de interesse da segurança nacional.

Ocorre que, no trecho em que se discute a instalação da Central Nuclear, encontram-se seis comunidades tradicionais, que podem ser diretamente impactadas pelo projeto. Desse modo, já é possível verificar a violação ao direito de consulta livre, prévia e informada dos povos tradicionais, prevista na Convenção 169 da OIT. Ademais, surgem as novas territorialidades como possíveis consequência dos deslocamentos forçados e reassentamentos, aprofundando a problemáticas sociais para os deslocados.

Destaca-se, dessa forma que são imperativos o acesso e divulgação de informações a respeito das coletividades que existem em Itacuruba como forma de efetivar seus direitos fundamentais, principalmente, os direitos à autodeterminação e à vida digna, além de proporcionar a criação de políticas públicas que de fato as atenda. Isso é necessário, uma vez que a agenda neoliberal tem tomado os megaempreendimentos como propagadores das expulsões em massa que “[...] ignoraram a diversidade de modos de vida no campo, invisibilizando os saberes e as múltiplas cosmovisões que existem”<sup>188</sup>.

Destaca-se ainda que os modos de vida coletivizados são o alicerce dos Povos Tradicionais, e destruí-los desmonta seus propósitos existenciais. Diante disso, nota-se que a riqueza almejada pelo plano desenvolvimentista não tende a gerar benefícios para as coletividades historicamente marginalizadas, mas, sim, prejuízos das mais variadas formas e violações a direitos.

Por fim, pontua-se, a atual Itacuruba, chamada pela população de “Nova Itacuruba”, é símbolo da resistência à lógica neoextrativista, pois foi constituída da inundação do antigo município e segue tentando responder aos diversos impactos socioambientais. Nota-se assim a exploração sistemática, uma vez que ela pode retornar ao sertão de Pernambuco a partir do projeto da Central Nuclear e, como típico dos megaempreendimentos, ancorada no descaso com os modos de ser e viver locais, em prol de lucros e benefícios outros, alocados nos grandes centros capitalistas, já que as multinacionais são responsáveis por tomar as rédeas desses megaprojetos.

---

<sup>188</sup> GUIMARÃES, A. G. A.; MARQUES, C.; SANTOS, S. E. B. S. Transposição do rio são francisco: O padrão desenvolvimentista através de megaempreendimentos e seus consequentes deslocamentos forçados. Revista científica do UniRios, Bahia, ed. 30, p. 437-459, 2021.



## **ANÁLISE DO ARCABOUÇO NORMATIVO E DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS PARA A DECLARAÇÃO DE ÁREA DE CONFLITO PELO USO DOS RECURSOS HÍDRICOS: ESTUDO DE CASO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

ANALYSIS OF THE REGULATORY FRAMEWORK AND  
ADMINISTRATIVE PROCESSES FOR THE DECLARATION OF AREA OF  
CONFLICT FOR THE USE OF WATER RESOURCES: CASE STUDY THE  
STATE OF MINAS GERAIS

Letícia Ribeiro Pacheco Lages<sup>189</sup>

**RESUMO:** As Políticas Nacional e Estadual de Recursos Hídricos definem os princípios e os fundamentos essenciais para a gestão dos recursos hídricos alinhados com as premissas constitucionais e a concepção de Estado Democrático de Direito. Dentre os princípios que orientam a gestão hídrica destacam-se: o direito de acesso à água, a garantia do uso múltiplo e a gestão descentralizada e participativa. Nesse contexto, o déficit de água (a indisponibilidade hídrica) em uma região territorial propicia o surgimento de escassez hídrica e o aparecimento ou o agravamento dos conflitos pelo uso dos recursos hídricos. Em resposta à essa realidade, os arcabouços jurídicos, administrativos e políticos devem ser capazes de desenvolver ações estratégicas de governança para a regulação, o planejamento e a gestão hídrica. O presente trabalho pretendeu identificar os atuais dispositivos normativos e processos administrativos empregados no Estado de Minas Gerais para a gestão dos conflitos pela água em seu aspecto quantitativo. Após pesquisa bibliográfica e levantamento normativo foram identificados os institutos da Declaração de Área de Conflito (DAC) e da Outorga Coletiva.

**Palavras-chave:** Recursos Hídricos; Gestão Participativa; Conflitos Hídricos. Declaração de Área de Conflito. Outorga Coletiva.

**ABSTRACT:** The National and State Water Resources Policies establish the essential principles and foundations for the management of water resources in line with the constitutional premises and the concept of a Democratic State of Law. Among the principles that guide water management, the following stand out: the right of access to water, the guarantee of multiple use and decentralized and participatory management. In this context, the water deficit (water unavailability) in a territorial

---

<sup>189</sup> Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) (02/2013). Pós-Graduada em MBA em Gestão Ambiental pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) (2021/2022). Pós-graduanda em Direito Urbanístico e Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). Pós-graduanda em Direito Ambiental e Agrário pelo Centro Universitário Uniamérica. Servidora Pública Estadual. E-mail: leticiarpl.estudo@gmail.com

region favors the emergence of water scarcity and the emergence or worsening of conflicts over the use of water. In response to this reality, legal, administrative and political frameworks must be able to develop strategic governance actions for water regulation, planning and management. The present work intended to identify the current normative devices and administrative processes used in the State of Minas Gerais for the management of conflicts over water in its quantitative aspect. After bibliographic research and normative survey, the institutes of Conflict Area Declaration (DAC) and Collective Granting were identified.

**Keywords:** Water Resources; Participative Management; Water conflicts; Conflict Area Declaration; Collective Grant.

## 1. Introdução

Todavia o Brasil possui cerca de 12% do volume disponível de água doce para consumo no mundo<sup>190</sup>, na última década casos de escassez e crises hídricas sem precedentes vem ocorrendo em diversas regiões do país, o que favorece o advento e o agravamento de conflitos pelo uso da água<sup>191</sup>. Diante essa realidade emerge a importância de se analisar como o poder público, o setor privado e a sociedade brasileira vêm atuando para que a gestão dos recursos hídricos garanta o direito de acesso à água.

A efetivação das políticas públicas de gestão dos recursos hídricos depende da criação e da estruturação de arcabouços jurídicos, administrativos e políticos de regulação e de planejamento<sup>192</sup> que sejam capazes de desenvolver programas e ações estratégicos de governança direcionados à alcance da segurança hídrica para as gerações presente e futuras<sup>193</sup>.

O objetivo do presente trabalho foi identificar os dispositivos normativos estaduais vigentes e os processos administrativos atualmente empregados no Estado de Minas Gerais para a gestão dos conflitos pelo uso da água em seu aspecto quantitativo. A metodologia empregada foi a pesquisa bibliográfica e o levantamento normativo. Entende-se que esse tipo de estudo propicia o vislumbre das atuais diretrizes que orientam a gestão hídrica estadual e a solução de conflitos que envolvam o uso da água, conhecimento este que favorece a fiscalização pela sociedade da atuação do Poder Público. Além disso, o estudo pode auxiliar em propostas de revisão e de aperfeiçoamento da legislação estadual para o

<sup>190</sup> ÁRBOCZ, Neuza. Por que a água nos escapa? Revista Horizonte Geográfico. São Paulo, Ano 28, Edição n.156, p. 32-43.

<sup>191</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E DE SANEMANETO BÁSICO (Brasil). Plano Nacional de Segurança Hídrica. Agência Nacional de Águas. Brasília: ANA, 2019. 112 p.:il. Disponível em: <<http://arquivos.ana.gov.br/pnsh/pnsh.pdf>>. Acesso em: 02 jul.2022.

<sup>192</sup> INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS - IGAM. Gestão e situação das águas de Minas Gerais: 20 anos da Lei Mineira das Águas 2019. Belo Horizonte: Igam, 2019.160 p.:il. Disponível em: <<http://www.repositorioigam.meioambiente.mg.gov.br/handle/123456789/3206>>. Acesso em: 10 dez. 2021.

<sup>193</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Forense, 2020. 588 p.

desenvolvimento de novos instrumentos e procedimentos administrativos de gestão. Esclarece-se que não se pretendeu aqui identificar e analisar os conflitos hídricos existentes no Estado de Minas Gerais; nem aferir a legalidade e a efetividade dos atos normativos e legislações estaduais aplicáveis e tão pouco adentrar em questões relacionadas ao direito de acesso à água, ao saneamento básico e à dominialidade dos corpos hídricos. Por último, informa-se que embora os termos “água” e “recursos hídricos” apresentem conceitos técnicos diversos<sup>194</sup>, eles foram usados no trabalho sem nenhuma distinção.

## 2. A Gestão dos Recursos Hídricos e os Conflitos Sociais pela Água

A urbanização acelerada e a superexploração dos recursos naturais, como resultado e ao mesmo tempo consequência do fervoroso mercado de consumo e da busca pelo “desenvolvimento” das nações ocidentais, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), favoreceram a ocorrência, na década de 1950, de acidentes ambientais que impactaram fortemente vários ecossistemas e comunidades humanas no planeta<sup>195</sup>.

Somente a partir da década de 1970 que as questões ambientais começaram a ganhar relevância, de modo a integrar a agenda política internacional<sup>196</sup>. Nesse período destacam-se a 1ª Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente realizada em Estocolmo, na Suécia, em 1972, e a Conferência das Nações Unidas sobre a Água de 1977, realizada em Mar Del Plata, na Argentina<sup>197</sup>.

Ao longo da década de 1990, houve uma mobilização mundial maior sobre o tema ambiental, com destaque para a gestão hídrica<sup>198</sup>. Nesse sentido, pontuamos que em 1992 foram realizadas a Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente em Dublin, da qual derivou a “Declaração Universal dos Direitos da Água”<sup>199</sup>, e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), no Brasil<sup>200</sup>, que originou a “Agenda 21”, cujo capítulo 18 trata da proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos<sup>201</sup>.

Em particular quanto à água, foi nesse contexto que ela passou a ser compreendida como um recurso natural limitado e essencial à vida e à

<sup>194</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme; *Direito Ambiental Brasileiro*; 23. ed. revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Malheiros editores, 2015. 1351 p.

<sup>195</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Forense, 2020. 588 p.

<sup>196</sup> BOAS, M.C. V; KAULING, M. F; ARANTES, D.; DZIEDZIC, M. *Ética da água*. In: *Ética Socioambiental*. Editores Luciano Félix Florit, Carlos Alberto Cioce Sampaio, Arlindo Philippi Jr. 1 ed. – Barueri, [SP]: Manole, 2019. 734 p.; p.572-610.

<sup>197</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Forense, 2020. 588 p.

<sup>198</sup> , ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental / 22. ed. – São Paulo: Atlas, 2021.*

<sup>199</sup> BOAS, M.C. V; KAULING, M. F; ARANTES, D.; DZIEDZIC, M. *Ética da água*. In: *Ética Socioambiental*. Editores Luciano Félix Florit, Carlos Alberto Cioce Sampaio, Arlindo Philippi Jr. 1 ed. – Barueri, [SP]: Manole, 2019.p.585.

<sup>200</sup> TRENNEPOHL, Terence. *Manual de direito ambiental*. 8.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 456 p.

<sup>201</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental / 22. ed. – São Paulo: Atlas, 2021.*

manutenção dos ecossistemas, sendo-lhe atribuídos valores econômico, ecológico e social<sup>202</sup>.

Como resultado, alguns países passaram a revisar os modelos de gestão dos recursos hídricos até então empregados, o que favoreceu o reconhecimento da responsabilidade compartilhada pela gestão da água<sup>203</sup>. No entanto, essas primeiras discussões políticas relacionadas focaram essencialmente nos problemas de abastecimento público.

Somente no início do século XXI, é que a percepção de que gestão e o uso planejado dos recursos hídricos são estratégicos para o desenvolvimento sustentável dos países e para o equilíbrio dos ciclos ecológicos passou a ser realmente construída. A partir daí, iniciou-se um movimento de aperfeiçoamento da intervenção jurídica para a regulamentação relacionada aos problemas e aos conflitos socioambientais, que antes pairava apenas no campo político<sup>204</sup>.

No caso do Brasil, apesar de desde 1934 existir o Código das Águas (Decreto Federal nº 24.643, de 10 de julho de 1934), os recursos hídricos ganharam relevância jurídica com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988) e com a Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (Lei das Águas). Esses normativos ampliaram a abordagem jurídica sobre os recursos hídricos na medida em que definiram o atual sistema jurídico de gestão e de proteção dos recursos hídricos, classificaram a água como bem ambiental de uso comum do povo, dotada de interesse público e direito difuso transindividual, e impuseram ao poder público o dever de planejar e controlar a sua gestão e ao Direito a missão de definir os limites desse uso<sup>205</sup>.

No Brasil, os fatores naturais, como a distribuição territorial dos recursos hídricos e a variação dos índices pluviométricos locais, associados às mudanças climáticas e aos eventos hidrológicos críticos, fazem com que algumas regiões, como o Nordeste brasileiro, tenham um histórico mais proeminente de déficit de água e consequente de enfrentamento de situações de escassez hídrica<sup>206</sup>. Ocorre que nos últimos 7-8 anos, têm-se

<sup>202</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V.; Meio ambiente e Constituição: uma primeira abordagem, in Antônio Herman Benjamin (org.), 10 Anos da ECO-92: O Direito e o Desenvolvimento Sustentável, São Paulo, Imprensa Oficial, 2002. p.4-5. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/79061995.pdf>>. Acesso em: 07 jul.2022.

<sup>203</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Forense, 2020. 588 p.

<sup>204</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E DE SANEMANETO BÁSICO (Brasil). Plano Nacional de Segurança Hídrica. Agência Nacional de Águas. Brasília: ANA, 2019. 112 p.:il. Disponível em: <<http://arquivos.ana.gov.br/pnsh/pnsh.pdf>>. Acesso em: 25 set.2022.

<sup>205</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental / 22. ed. – São Paulo: Atlas, 2021. BENJAMIN, Antônio Herman V.; Meio ambiente e Constituição: uma primeira abordagem, in Antônio Herman Benjamin (org.), 10 Anos da ECO-92: O Direito e o Desenvolvimento Sustentável, São Paulo, Imprensa Oficial, 2002. p.4-5. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/79061995.pdf>>. Acesso em: 19 set.2022. FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 21.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. 505 p. TRENNEPOHL, Terence. Manual de direito ambiental. 8.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 456 p.

<sup>206</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E DE SANEMANETO BÁSICO (Brasil). Plano Nacional de Segurança Hídrica. Agência Nacional de Águas. Brasília: ANA, 2019. 112

verificado crises hídricas, tanto do aspecto quantitativo quanto qualitativo da água, com mais frequência e intensidade em regiões que não tinham esse histórico, como é o caso do Sudeste brasileiro<sup>207</sup>.

Desse novo cenário veem à tona duas questões: a escassez hídrica pode decorrer de fatos naturais e de ações antrópicas relacionadas direta ou indiretamente ao uso e à gestão dos recursos hídricos, como por exemplo a degradação de nascentes e a poluição dos cursos d'água<sup>208</sup>, e a água se mostra cada vez mais como gerador de conflitos sociais<sup>209</sup>.

Por conseguinte, faz-se necessário um constante aperfeiçoamento do sistema brasileiro de gerenciamento, prevenção e solução de escassez hídrica e de conflitos hídricos. Esse movimento deve ser orientado pelos princípios, fundamentos e objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), dos quais destacam-se: o direito de acesso à água; a garantia do uso múltiplo, racional e integrado da água; a garantia de disponibilidade hídrica para a atual e as futuras gerações; a gestão descentralizada e participativa e o respeito aos usos prioritários da água<sup>210</sup>.

A Lei nº 9.433/1997 define parâmetros claros para a gestão da água (qualitativa e quantitativa) em cenários de abundância hídrica, porém, em situações onde a água é insuficiente ou inadequada para uso (quantidade ou qualidade)<sup>211</sup>, a lei não traz comandos específicos para a gestão dos conflitos hídricos e da escassez hídrica, ela traça orientações gerais em seu artigo 7º, inciso III, e em seu artigo 32, inciso II, segundo os quais, o Plano de Recursos Hídricos deve conter dados sobre o balanço hídrico entre as disponibilidades e as demandas futuras de água, em quantidade e qualidade, para a identificação de conflitos potenciais, e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos deve arbitrar os conflitos por recursos hídricos<sup>212</sup>.

---

p.:il. Disponível em: <<http://arquivos.ana.gov.br/pnsh/pnsh.pdf>>. Acesso em: 27 set.2021.

<sup>207</sup> INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS - IGAM. Gestão e situação das águas de Minas Gerais: 20 anos da Lei Mineira das Águas 2019. Belo Horizonte: Igam, 2019.160 p.:il. Disponível em: <<http://www.repositorioigam.meioambiente.mg.gov.br/handle/123456789/3206>>. Acesso em: 08 dez. 2021.

<sup>208</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. Brasil. Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2020: Informe anual. Brasília: ANA. 2020. 118 p.:il. Disponível em: <<https://www.snirh.gov.br/portal/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos>>. Acesso em: 18 ago.2021.

<sup>209</sup> VIEGAS, Eduardo Coral. Gestão dos Recursos Hídricos: uma análise a partir dos princípios ambientais. Dissertação (Mestrado em Direito) Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, Universidade de Caxias do Sul. Rio Grande do Sul, p. 26-27. 2007.

<sup>210</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme; Direito Ambiental Brasileiro;23. ed. revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Malheiros editores,2015. 1351 p.

<sup>211</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E DE SANEMANETO BÁSICO (Brasil). Cuidando das águas: soluções para melhorar a qualidade dos recursos hídricos. Brasília: ANA, 2011b.154 p.:il. Disponível em: <[https://planejamento.mppr.mp.br/arquivos/File/bacias\\_hidrograficas/cuidando\\_das\\_agua\\_s\\_final\\_baixa.pdf](https://planejamento.mppr.mp.br/arquivos/File/bacias_hidrograficas/cuidando_das_agua_s_final_baixa.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2021.

<sup>212</sup> BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº



Em decorrência da competência conferida pela Constituição Federal de 1988 aos estados para editarem leis e atos normativos de regulamentação de suas políticas de recursos hídricos, modelos administrativos específicos para a prevenção e gestão dos conflitos hídricos e escassez hídrica podem ser criados por cada ente, segundo suas peculiaridades e desde que sem contrariar os comandos da CF/1988 e da Lei das Águas.

Considerando que cada Estado tem seu arcabouço normativo para a gestão hídrica, é importante conhecermos como a nossa legislação estadual regula o uso e o acesso à água, com destaque para o recorte aqui proposto quanto aos conflitos hídricos. A partir desse movimento, adquirimos subsídios para análises futuras sobre a eficácia e a eficiência dessas normas e sobre possibilidade para o aperfeiçoamento dos mecanismos legais e métodos de gestão existentes.

### **3. Dos Dispositivos Normativos e dos Processos Administrativos Aplicáveis aos Conflitos pelo Uso da Água no Estado de Minas Gerais**

O Estado de Minas Gerais, por apresentar grande diversidade climática e ecossistêmica e por vivenciar diversas formas de uso e ocupação do solo, pode ser subdividido em regiões com diferentes balanços hídricos e com distintas formas de gestão dos recursos hídricos<sup>213</sup>.

Apesar do significativo complexo hídrico de nosso estado, historicamente vários municípios na porção norte já sofrem com eventos extremos de seca. Ocorre que nos últimos 7-8 anos, outras porções e nosso território veem enfrentando situações de escassez hídrica e casos de conflitos hídricos, quer sejam por fatores naturais ou antrópicos<sup>214</sup>.

Exemplificando a situação mais recente de Minas Gerais, temos que a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, emitiu, em 01 de junho de 2021, a Resolução ANA nº 77, que declarou situação crítica de escassez quantitativa dos recursos hídricos na Região Hidrográfica do Paraná, que abrange, dentre outros estados, Minas Gerais (MG).

Diante essa realidade, o governo estadual, com fulcro na Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei Estadual nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999, regulada pelo Decreto Estadual nº 41.578, de 08 de março de 2001),

---

8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm) >. Acesso em 18 set. 2021.

<sup>213</sup> INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS. Gestão e situação das águas de Minas Gerais 2020 – Segurança Hídrica / Coordenação, Marcelo da Fonseca, organização Caroline Matos da Cruz Correia et. al. Belo Horizonte: Instituto Mineiro de Gestão das Águas, 2020.230 p.:il. Disponível em: <http://www.repositorioigam.meioambiente.mg.gov.br/handle/123456789/3506>>. Acesso em 21 ago. 2021.

<sup>214</sup> INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS. Gestão e situação das águas de Minas Gerais 2020 – Segurança Hídrica / Coordenação, Marcelo da Fonseca, organização Caroline Matos da Cruz Correia et. al. Belo Horizonte: Instituto Mineiro de Gestão das Águas, 2020.230 p.:il. Disponível em: < <https://www.wwf.org.br/?77950/GESTO-E-SITUAO-DAS-GUAS-DE-MINAS-GERAIS-2020> > e < <http://www.repositorioigam.meioambiente.mg.gov.br/handle/123456789/3506> >. Acesso em 21 ago. 2021.

vem buscado desenvolver mecanismos e instrumentos de gestão da escassez hídrica e dos conflitos pelo uso da água<sup>215</sup>.

Durante o período seco que assolou o estado no ano de 2015, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos de MG (CERH/MG) aprovou as Deliberações Normativas nº 49, de 25 de março de 2015, e nº 50, de 09 de outubro de 2015, que estabeleceram as diretrizes e os critérios gerais para a definição de ‘situação crítica de escassez hídrica’, de ‘estado de restrição de uso de recursos hídricos superficiais’ e dos níveis de vazão hídrica (Estado de Atenção, Estado de Alerta e Estado de Restrição de Uso) (IGAM, 2018,p.120). Esses atos normativos preveem a emissão de portarias que alertam os usuários das áreas com escassez hídrica ou na iminência, e quer podem autorizar o governo a adotar medidas de regulação dos usos consuntivos superficiais<sup>216</sup>.

Quanto aos conflitos hídricos, o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), entidade gestora do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH-MG), vem utilizando desde 2005 os instrumentos da Declaração de Área de Conflito (DAC) e da Outorga Coletiva de Direito de uso de Recursos Hídricos, que são regulamentados pelo Decreto Estadual nº 47.705, de 04 de setembro de 2019, que estabelece normas e procedimentos para a regularização de uso de recursos hídricos de domínio do Estado de Minas Gerais; pela Portaria IGAM nº 48, de 04 de outubro de 2019, que estabelece normas suplementares para a regularização dos recursos hídricos de domínio do Estado de Minas Gerais e dá outras providências; pela Portaria IGAM nº 26, de 05 de junho de 2020, que institui a Comissão Gestora Local (CGL) no âmbito do processo de outorga coletiva de direito de uso de recursos hídricos superficiais em áreas declaradas de conflito pelo uso da água; pela Instrução e Serviço SISEMA nº 03, de 16 de setembro de 2020 (Revisão 01), que estabelece procedimentos relativos à outorga coletiva.

Conforme divulgado pelo IGAM<sup>217</sup>, entre 2015 e 2021, o instituto emitiu mais de cinquenta Portarias que declararam, por determinado

---

<sup>215</sup> INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS. Gestão e situação das águas de Minas Gerais 2020 – Segurança Hídrica / Coordenação, Marcelo da Fonseca, organização Caroline Matos da Cruz Correia et. al. Belo Horizonte: Instituto Mineiro de Gestão das Águas, 2020.230 p.:il. Disponível em: <<https://www.wwf.org.br/?77950/GESTO-E-SITUAO-DAS-GUAS-DE-MINAS-GERAIS-2020>> e <<http://www.repositorioigam.meioambiente.mg.gov.br/handle/123456789/3506>>. Acesso em 21 set. 2021.

<sup>216</sup> INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS - IGAM. Gestão e situação das águas de Minas Gerais: 20 anos da Lei Mineira das Águas 2019. Belo Horizonte: Igam, 2019.160 p.:il. Disponível em: <<http://www.repositorioigam.meioambiente.mg.gov.br/handle/123456789/3206>>. Acesso em: 18 set. 2021.

<sup>217</sup> INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS. Gestão e situação das águas de Minas Gerais 2020 – Segurança Hídrica / Coordenação, Marcelo da Fonseca, organização Caroline Matos da Cruz Correia et. al. Belo Horizonte: Instituto Mineiro de Gestão das Águas, 2020.230 p.:il. Disponível em: <<http://www.repositorioigam.meioambiente.mg.gov.br/handle/123456789/3506>>. Acesso em 21 set. 2022.

período de tempo, situação crítica de escassez hídrica superficial em porções hidrográficas do estado e, até o ano de 2020, já reconheceu formalmente a existência de mais de sessenta áreas de conflitos hídricos em MG.

De acordo com os artigos 6º e 7º, do Decreto nº 47.705/2019, o conflito pelo uso de águas superficiais ocorre quando há indisponibilidade hídrica em determinada localidade, a aferição dessa situação é de cunho técnico, sendo atualmente realizada pela Gerência de Regulação de Usos e Recursos Hídricos (GERUR) do IGAM, nos termos do artigo 22, do Decreto Estadual nº 47.866, de 19 de fevereiro de 2020, que estabelece o regulamento do IGAM.

Tendo em vista a Instrução e Serviço SISEMA nº 03/2020, percebe-se que o processo administrativo instaurado para aferição da (in)disponibilidade hídrica e, conseqüentemente, para um possível reconhecimento de conflito hídrico, pode ser iniciado de duas maneiras: por qualquer interessado, através de pedido formalizado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), no qual solicita ao IGAM a avaliação da existência do conflito em certa região do estado, ou, quando o IGAM, no exercício de suas atribuições, identifica a indisponibilidade hídrica. Essa situação pode ocorrer, por exemplo, quando as Unidades Regionais de Gestão das Águas analisam processos de renovação ou retificação de portarias de outorgas, nos termos do artigo 24, do Decreto nº 47.866/2020.

Quando constatado um real ou potencial conflito hídrico, o IGAM emite parecer técnico que disporá, dentre outras informações, sobre a relação dos processos de outorga existentes na região e as diretrizes para a alocação dos usos da água. Com base no parecer técnico, a Diretoria-Geral do IGAM emite a Portaria de Declaração de Área de Conflito. Na portaria se delimita a região em conflito, se informa a bacia hidrográfica, o curso d'água e as coordenadas geográficas. A partir da data de entrada em vigor da portaria, a regularização das intervenções hídricas na área se dará por meio de Processo Único de Outorga (Processo de Outorga Coletiva).

Cabe esclarecer que a outorga é o instrumento de gestão da política de recursos hídricos que deve ser solicitado por qualquer pessoa (jurídica ou física) com interesse em promover intervenção que altere o regime, a quantidade ou a qualidade dos recursos hídricos, a montante ou a jusante do ponto de interferência (uso consuntivo)<sup>218</sup>.

O fundamento para a outorga está na Lei Estadual nº 13.199/99 e o Decreto nº 47.705/2019, que conferem ao IGAM a competência para autorizar o uso dos recursos hídricos mediante a outorga de direito de uso, ou o cadastro de uso insignificante ou o cadastro de usos que independem da outorga.

Basicamente existem duas modalidades de outorga: a individual e a coletiva. O processo de outorga coletiva consiste na criação de processo

---

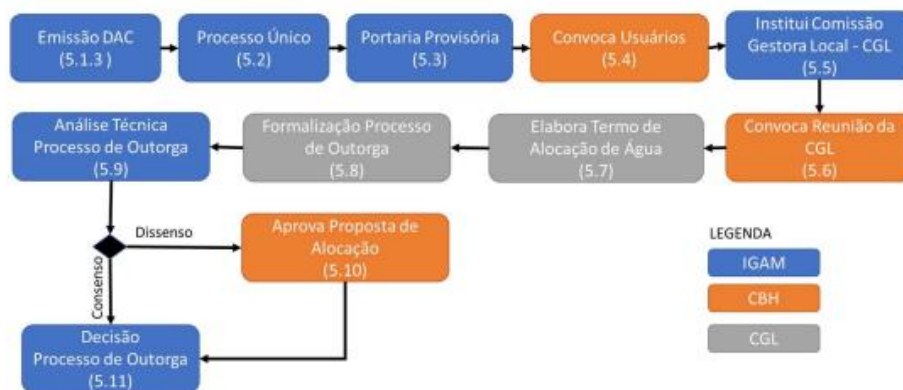
<sup>218</sup> INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS - IGAM. Gestão e situação das águas de Minas Gerais: 20 anos da Lei Mineira das Águas 2019. Belo Horizonte: Igam, 2019.160 p.:il. Disponível em: <<http://www.repositorioigam.meioambiente.mg.gov.br/handle/123456789/3206>>. Acesso em: 08 ago. 2021.

administrativo único que contempla e regulariza todos os usos consuntivos de recursos hídricos superficiais dos usuários em conflito localizados na região abrangida pela DAC. Os trâmites administrativos são regulados pelo Decreto nº 47.705/2019 e pela Instrução de Serviço SISEMA nº 03/2020.

Relevante esclarecer que, de acordo com os artigos 12 e 13, do Decreto nº 47.705/2019, na área da DAC, os usos de recursos hídricos que independem de outorga deverão ser considerados nas análises técnicas e no processo de outorga coletiva para fins de cálculo do balanço hídrico, e os usos não consuntivos não são contemplados, pois, não interferem na disponibilidade hídrica.

A partir da publicação da Portaria de DAC, no Diário Oficial Eletrônico de Minas Gerais e no sítio eletrônico do IGAM, surgem, simultaneamente três frentes de atuação para fins de regularização dos usos da água por outorga coletiva na região abrangida pela DAC, conforme a Figura 1.

Figura 1 – Fluxograma do processo de outorga coletiva (2019).



Fonte: Instrução de Serviço SISEMA nº 03/2020

Conforma a parte azul do fluxograma, afere-se que o IGAM comunica oficialmente o Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH) sobre a publicação da Portaria da DAC, disponibiliza os documentos e estudos que fundamentaram a emissão do ato, também cria no Sistema Integrado de Informações Ambientais do Estado (SIAM) um processo de outorga coletiva para a DAC, no qual indica todos os usuários com outorgas válidas ou em renovação (usuários regulares) existentes na área, promove o cancelamento de todas as portarias de outorga individuais e realiza o arquivamento dos processos de renovação de outorga que existam na área. Para garantir o mínimo de segurança para os usuários, o IGAM emite na sequência a chamada Portaria de Outorga Provisória, que traz a relação de todos os usuários regulares situados na região da DAC, por meio da qual informa-lhes que ficam mantidas as condições de uso que foram conferidas à época da concessão das outorgas individuais até o processamento final da outorga coletiva. No prazo de vigência de um ano da Portaria Provisório, aos usuários situados na área da DAC devem apresentar ao IGAM proposta de Termo de Alocação de Água. Caso a formalizem até a data limite de

vigência da Portaria, há a prorrogação automática até que haja a decisão final do IGAM.

Analisando o artigo 8º, do Decreto nº 47.705/2019 e combinado com a parte em laranja do fluxograma, percebe-se que simultaneamente, o CBH tem o prazo de até trinta dias da notificação do IGAM para emitir Deliberação ou Edital Público que convoque os usuários da região da DAC (instalados ou não instalados, que fazem ou pretendem fazer uso consuntivo dos recursos hídricos superficiais passíveis de outorga, incluídos ou não na Portaria de Outorga Provisória) para se manifestarem interesse em aderir ao processo único de outorga e para que iniciem a elaboração do Termo de Alocação de Água. Após a resposta, o CBH encaminha os dados dos interessados ao IGAM, que publicará Portaria de criação e composição da Comissão Gestora Local (CGL). Dessa publicação, o CHB tem o prazo de até trinta dias para convocar os usuários interessados para a primeira reunião da comissão. Insta ressaltar que caso o CBH decline dessas competências ou extrapolar o prazo, o IGAM, por meio das Unidades Regionais de Gestão das Águas (URGA), promove a convocação dos usuários e a mediação do conflito.

Partindo do trecho em cinza do fluxograma, pontuamos que nos termos da Portaria IGAM nº 26, de 05 de junho de 2020, a CGL é composta por todos os usuários de recursos hídricos superficiais consuntivos, outorgáveis ou outorgados, inseridos na área da DAC, e tem por objetivos, precipuamente, representar os usuários junto ao CBH e ao IGAM, elaborar o Termo de Alocação de Água e gerenciar a alocação. Estruturalmente, a comissão é composta por Plenário e Secretaria Executiva, que têm competências para: coordenar e conduzir o processo de elaboração, retificação e formalização junto ao IGAM do Termo de Alocação de Água; formalizar no IGAM os pedidos de retificação ou renovação da Portaria da Outorga Coletiva; responsabilizar-se pela realização de programas de monitoramento de vazões e pela manutenção, operação e segurança das obras de infraestrutura hídrica de uso comum na região; custear, por meio de rateio entre os usuários, as despesas associadas à elaboração de estudos hidrológicos, projetos, formalização de processos e monitoramento de caráter comum; definir critérios de rateios dos custos e estabelecer medidas a serem aplicadas aos usuários inadimplentes quanto às obrigações assumidas com a comissão.

O Termo de Alocação de Água, segundo o artigo 8º, do Decreto nº 47.705/2019 e a Instrução de Serviço nº 03/2020, é o documento que visa garantir o atendimento das necessidades ambientais e sociais relacionadas aos recursos hídricos, promover a eliminação ou atenuação dos conflitos entre os usuários e propiciar o planejamento das demandas hídricas futuras na localidade. Esse documento deve ser elaborado pela Secretaria Executiva da CGL, com fundamento em estudo técnico elaborado por profissional legalmente habilitado e custeado pelos usuários da área da DAC. Quanto ao conteúdo mínimo, indica-se: o cálculo da disponibilidade e demanda hídrica, contabilizados os usos outorgáveis e a vazão comprometida com os usos insignificantes; quadro de todas as captações por tipos de intervenção; diagrama unifilar das intervenções, da vazão captada e outorgável por

usuário/intervenção, etc.; critérios para a alocação da água entre os usos múltiplos, tendo por base o número total de usuários, a disponibilidade e a demanda hídrica da região; critérios de prioridade de captação em situações de escassez e de racionalização de uso da água, considerada a tecnologia disponível; a alternância temporal entre as captações, caso necessário e, se pertinente, sugestões de condicionantes para a portaria de outorga.

Caso haja divergência entre os usuários na elaboração do Termo de Alocação, a Instrução de Serviço SISEMA n° 03/2020 orienta que sejam apresentados e analisados “(...) no mínimo, dois cenários de usos, que respeitem a vazão máxima outorgável por seção e a vazão residual mínima a ser mantida no exutório da área de abrangência da DAC.” (IGAM, 2020b).

Finalizada a proposta de Termo de Alocação de Água, que deve estar em consonância com os valores de vazões mínimas definidas pelo IGAM, com o Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica e com os critérios de priorização de uso nos casos de restrição e escassez hídrica previstos em lei e as demais regras vigentes, a Secretaria Executiva da CGL a encaminhada para deliberação do Plenário da CGL. Com a aprovação, a Secretaria Executiva deverá formalizá-la junto ao IGAM por meio de processo de outorga coletiva, com pedidos de renovação ou retificação da Portaria de Outorga Provisória, em observância às regras do inciso V, do artigo 3º, e do inciso I, do artigo 4º, da Portaria IGAM n° 26/2020.

A análise técnica do processo de outorga coletiva será realizada pela URGA com atuação na área da DAC, na qual dirimirá as questões técnicas relacionadas ao balanço hídrico, à disponibilidade hídrica e à vazão total outorgável na região.

Desse ponto, surgem dois processamentos distintos. Caso a proposta de Termo tenha derivado de consenso entre os usuários, o processo é remetido para decisão do Diretor-Geral do IGAM, com a posterior publicação da Portaria de Outorga Coletiva. Por outro lado, se não houve o consenso, cabe ao IGAM, com o apoio do CBH, definir a alocação dos recursos hídricos para a localidade, tendo por base os estudos técnicos apresentados pelos usuários. Nessa hipótese, o IGAM encaminha o parecer técnico elaborado pela URGA para o CBH juntamente com uma proposta alternativa de Termo de Alocação, que será avaliada pelo comitê no prazo máximo de sessenta dias do recebimento. Após a manifestação do CBH, o processo será apreciado pelo Diretor-Geral do IGAM, que providenciará a publicação da Portaria de Outorga Coletiva. Caso o CBH não manifeste dentro do prazo de sessenta dias, o IGAM tomará a decisão final nos termos do parecer da URGA.

#### **4. Considerações Finais**

Da análise dos dispositivos normativos e dos processos administrativos do estado de Minas Gerais relacionados à gestão da escassez hídrica e dos conflitos hídricos superficiais quantitativos, foi possível constatar que no que se refere à escassez hídrica o governo prefere emitir atos normativos para regulamentar os trâmites administrativos para o

reconhecimento de situação crítica de escassez hídrica, como por exemplo as Deliberações Normativas do CERH/MG.

No caso dos conflitos hídricos, o governo já optou por se valer de um decreto (Decreto Estadual nº 47.705/2019), dispositivo que deve sempre estar alinhado à lei estadual de cria e regula política de recursos hídricos, isto significa que a sua redação encontra uma limitação quanto ao conteúdo. No entanto, para fins de declaração das áreas de DAC e para a regulamentação dos procedimentos administrativos, o estado se vale de Portarias e instruções serviços.

Todavia os dispositivos supracitados sejam atos administrativos normativos, a Portaria e a instrução de serviços têm abrangência interna (Administração Pública) e externa (Sociedade) e que, por muitas vezes dependerem da forma de estruturação interna das entidades e órgãos afetos à temática e por trazerem conceitos técnicos, são de rápida revisão e atualização, o que, a princípio, garantiria maior agilidade na atuação administrativa. Lado outro, temos o decreto, que é competência exclusiva do chefe do Poder Executivo e que tem caráter normativo geral. Diferentemente dos dois primeiros, por meio do decreto a Administração Pública obtém uma estabilidade jurídica maior, pois, o processo de sua alteração ou de sua revogação são mais complexos, com mais procedimentos e até envolvendo muitas unidades administrativas.

Da análise relativa ao processamento em especial da Declaração de Área de Conflito (DAC), constatou-se que em Minas Gerais o reconhecimento da existência de conflito hídrico perpassa por um procedimento administrativo específico, que é composto dois estágios, o primeiro, de natureza técnica, pois depende da constatação por área técnica especializada da indisponibilizada hídrica em determinada região territorial, e o segundo, de cunho jurídico e administrativo, que se perfaz com a emissão de Portaria de DAC. Após essa fase, adentra-se em uma cuja atuação da população/usuários é fundamental, por onde serão estabelecidas as regras de uso e acesso à água na localidade abrangida pela DAC, daí decorre tanto a proposta de Termo de Alocação da Água, culminando na outorga coletiva propriamente dita.

Considerando a visão geral do processo de declaração de DAC em Minas Gerais, relevante pontuar que da legislação identificada e analisada no presente estudo percebeu-se iniciativas relacionadas à governança pública para fins de gestão dos recursos hídricos estaduais.

Tanto nos processos de reconhecimento do conflito hídrico quanto nos de regulamentação do uso da água na região constatou-se que estão envolvidos a população/usuários, o órgão estadual de gestão dos recursos hídricos, e, principalmente, o Comitê de Bacia Hidrográfica. Destacamos que nos procedimentos em que não se consegue chegar a um consenso para a alocação negociada do uso da água, cabe ao IGAM defini-la, com o apoio do CBH, que é um colegiado que tem por objetivo legal efetivar a gestão descentralizada, participativa e compartilhada da água, com base nas necessidades e peculiaridade locais. A legislação mineira indica que é muito importante a atuação conjunta de todas as esferas no processo de mediação de conflitos pelo uso da água, propõem-se assim um ambiente de

diálogo entre os vários usuários da região afetada, para que seja feita proposta de alocação negociada da água.

Por fim, relevante aproveitar a oportunidade para mencionar que, no que se refere ao sistema propriamente dito de planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos, tendo por base os Relatórios de Gestão e Situação das Águas de Minas Gerais emitidos pelo Instituto Mineiro de Gestão das Águas<sup>219</sup> que auxiliaram o presente estudo, percebeu-se que: primeiro, a escassez quantitativa é a que ocorre com mais frequência no estado; segundo, os Planos de Recursos Hídricos, os Planos Diretores de Bacia Hidrográfica e a outorga de direito de uso são os instrumentos de gestão de maior relevância para a segurança hídrica e os usos múltiplos da água; terceiro, os cenários futuros para Minas Gerais apontam as mudanças climáticas e o aumento contínuo das demandas hídricas como grandes obstáculos a serem enfrentados na gestão das águas, o que pode agravar a ocorrência de escassez hídrica e conflitos hídricos e, quarto, o aperfeiçoamento da gestão de recursos hídricos demanda uma infraestrutura hídrica adequada e arcabouços jurídicos, administrativos e políticos que propiciem o desenvolvimento de programas e ações estratégicas para o maior controle sobre o uso da água, para a redução de conflitos hídricos reais e potenciais e para a redução dos impactos negativos da escassez hídrica e dos eventos hidrológicos críticos.

---

<sup>219</sup> INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS. Relatório anual de gestão e situação dos recursos hídricos de Minas Gerais -2014/2017 / Instituto Mineiro de Gestão das Águas. Belo Horizonte: Instituto Mineiro de Gestão das Águas, 2018.135 p.:il. p.119/121.Disponível em: < <http://portalinfohidro.igam.mg.gov.br/sem-categoria/341-relatorio-de-gestao-e-situacao-de-recursos-hidricos-de-minas-gerais> >. Acesso em 02 ago. 2021.

INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS - IGAM. Gestão e situação das águas de Minas Gerais: 20 anos da Lei Mineira das Águas 2019. Belo Horizonte: Igam, 2019.160 p.:il. Disponível em: < <http://www.repositorioigam.meioambiente.mg.gov.br/handle/123456789/3206> >. Acesso em: 08 ago. 2021.

INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS. Gestão e situação das águas de Minas Gerais 2020 – Segurança Hídrica / Coordenação, Marcelo da Fonseca, organização Caroline Matos da Cruz Correia et. al. Belo Horizonte: Instituto Mineiro de Gestão das Águas, 2020.230 p.:il. Disponível em: < <http://www.repositorioigam.meioambiente.mg.gov.br/handle/123456789/3506> >. Acesso em 01 ago. 2021.





# **BIOMA, BIODIVERSIDADE E POLÍTICA FLORESTAL**



## AS NOVAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE RESERVATÓRIOS ARTIFICIAIS: RETROCESSO AMBIENTAL OU EQUÍVOCO JURISPRUDENCIAL?

THE NEW AREAS OF PERMANENT PRESERVATION AT ARTIFICIAL  
IMPOUNDMENTS: ENVIRONMENTAL SETBACK OR CASE LAW MISTAKE?

Beatriz Souza Costa<sup>220</sup>  
Reinaldo Caixeta Machado<sup>221</sup>

**RESUMO:** O presente artigo faz uma análise do julgamento da ADI 4903 pelo Supremo Tribunal Federal. A referida Ação Direita de Inconstitucionalidade, foi interposta pela Procuradoria Geral da República com o intuito de impugnar inúmeros artigos da Lei Federal nº 12.651/2012. Procura-se analisar especificamente o artigo 62, que trata das áreas de preservação permanente no entorno dos reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia elétrica ou ao abastecimento público. Nesse julgamento, o STF decidiu unanimemente pela constitucionalidade do artigo 62 sob a justificativa de que o Princípio da Vedação de Retrocesso Socioambiental não possui valoração absoluta, ou seja, deve respeitar o dinamismo da atividade legiferante do Estado. Esse julgamento é importante na medida em que suscita a reação da comunidade científica quando se mostra em total descompasso com questões de ordem técnica relativas à proteção dos recursos hídricos em ambientes lênticos, como é o caso dos reservatórios artificiais. O artigo também objetiva fazer uma demonstração do quão impactante está sendo a confirmação de constitucionalidade do artigo 62 pelo STF. Para isso, usa como exemplo prático o caso do reservatório da Usina Hidrelétrica de Nova Ponte, M.G. O resultado alcançado alerta que em alguns casos as áreas de preservação permanente dos reservatórios artificiais poderão praticamente ser extintas. Foi utilizado o método de raciocínio dedutivo, com técnica de pesquisa bibliográfica e documental.

**Palavras-chave:** Ação Direta de Inconstitucionalidade; Código Florestal Brasileiro; Áreas de Preservação Permanente; Reservatórios Artificiais; Princípio da Vedação de Retrocesso Socioambiental.

---

<sup>220</sup> Doutora e Mestre pela UFMG. Estágio Pós-doutoral pela Universidade de Castilla-La Mancha em Toledo/Espanha. Pró-reitora de Pesquisa da Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC). Professora do PPGD da ESDHC. Editora da Dom Helder Revista de Direito da (ESDHC). Email: biaambiental@yahoo.com.br

<sup>221</sup> Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Especialista em Derecho Ambiental frente el Cambio Climático y Agotamiento de los Recursos Naturales (Universidade Castilha La-Mancha – Toledo – Espanha). Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela Universidade Anhanguera. Advogado. Especialista em Direito Agrário e Agronegócio pela Uniaraguaia. Professor de Direito Ambiental, Urbanístico e Agrário do UNICERP – Centro Universitário do Cerrado. Email: contato@reinaldomachadoadvocacia.com.br

**ABSTRACT:** This article assesses the judgement of ADI 4903 by the Federal Supreme Court. The Direct Unconstitutionality Lawsuit referred to was proposed by the Federal Office of the Attorney General to contest several articles of Federal Law n. 12.651/2012. The objective is to specifically analyze article 62, which addresses the definition of permanent preservation areas surrounding artificial impoundments of water aimed at the generation of electric power or at public supply. In that judgment, STF unanimously decided for the constitutionality of article 62 under the justification that the Principle of Forbidden Social Environmental Setback has no absolute valuation, that is, it has to respect the dynamism of the legislative activity of the Government. That judgment is important as it raises a reaction on the part of the scientific community when it shows to be completely out of balance in regards to technical issues related to the protection of water resources in lentic environments such as artificial impoundments. This article also aims at evidencing the impact of the confirmation of the constitutionality of article 62 by STF. On that purpose, it uses the practical example of the UHE impoundment in the city of Nova Ponte, M. G. The result reached warns us to the fact that, in some cases, the areas of permanent preservation at artificial impoundments may be almost extinct. The method of deductive reasoning was used together with the bibliographic and document survey technique.

**Keywords:** Direct Unconstitutionality Lawsuit; Brazilian Code of Forests; Permanent Preservation Areas; Artificial Impoundments; Principle of Forbidden Social Environmental Setback.

## 1. Introdução

O Decreto Federal nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, instituiu a primeira legislação florestal brasileira, posteriormente revogada pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Pelo caráter técnico tanto da legislação original como das alterações que foram sendo arquitetadas em momentos e estágios subsequentes, podemos atestar que se tratava de normas de tutela alicerçadas em denso conteúdo e em parceria com as ciências ambientais, e que se mostravam em constante mudança e melhoria.

O fato é que tramitou no Congresso Federal o Projeto de Lei nº 1.876/1999 de autoria do deputado federal Sérgio Carvalho do Partido da Social Democracia Brasileira pelo Estado de Roraima (PSDB/RO), que propôs profundas alterações nos institutos das áreas de preservação permanente, reserva legal, exploração florestal, usos consolidados, dentre outras matérias, culminando na renovação da Lei nº 4.771/1965.

Após treze anos de discussões travadas entre as bancadas ruralistas e ambientalistas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal diante das divergências e interesses conflitantes em relação ao objeto do ordenamento florestal vigente até então, no dia 25 de maio de 2012 entrou em vigor a Lei nº 12.651, que instituiu o atual Código Florestal Brasileiro<sup>222</sup>.

---

<sup>222</sup> BRASIL. Lei 12.651/2012. Código Florestal Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm). Acesso em: 25 mar. 2022.

Naquela oportunidade, o diálogo acerca da matéria ambiental e, em especial, da efetiva proteção dos complexos ecossistemas brasileiros foi oxigenado por diversos atores sociais envolvidos nessa temática. A comunidade científica, juntamente com ampla parcela da sociedade legitimada, sentiu-se inconformada com as alterações trazidas pela lei florestal por acreditar que a mesma não só trouxe uma intangível flexibilização às conquistas ambientais já existentes, mas, principalmente, violou importante princípio norteador do Direito Ambiental: o de Vedação do Retrocesso Socioambiental<sup>223</sup>.

Dessa forma, três ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs 4901<sup>224</sup>, 4902<sup>225</sup> e 4903<sup>226</sup>) foram ajuizadas pela Procuradoria Geral da República (PGR) em janeiro de 2013. Em conjunto com a ADI 4937, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), e com a Ação Direta de Constitucionalidade nº 42, ofertada pelo Partido Progressista (PP), trouxeram um amplo e complexo debate sobre a legitimidade das alterações encaminhadas ao crivo da Corte.

O julgamento das ações pela Corte Constitucional foi finalizado em 28 de fevereiro de 2018, sendo produzidos entendimentos diversos que variaram da declaração de constitucionalidade de vários dispositivos do texto original da Lei 12.651/2012 à declaração de inconstitucionalidade de alguns trechos da citada lei e, por fim, à inconstitucionalidade de alguns poucos artigos.

Devido à amplitude do julgamento pelo STF no âmbito das ações endereçadas a ele, optamos aqui por uma análise mais detalhada somente da ADI 4903 e, dentro dela, especificadamente do artigo 62. Referido artigo foi declarado constitucional pela unanimidade dos ministros, sendo do conhecimento dos estudiosos das ciências ambientais que essa decisão impacta diretamente as áreas de preservação permanente criadas pelos lagos de usinas hidrelétricas e de abastecimento público de água. Isso porque, devido às especificidades do dispositivo mencionado, na prática, poderá ocorrer a extinção das áreas de preservação permanente no entorno de reservatórios artificiais.

---

<sup>223</sup> THOMÉ, Romeu. O Princípio da Vedação de Retrocesso Socioambiental: No contexto da sociedade de risco. Salvador: Editora Juspodivm, 2014.

<sup>224</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 4901. Processo único: 9929962-98.2013.1.00.0000. Requerente Procurador-Geral da República. Rel. Ministro Luiz Fux. Distribuição 21/01/2013. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4355097>. Acesso em: 25 mar. 2022.

<sup>225</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 4902. Processo único: 9929966-83.2013.1.00.0000. Requerente Procurador-Geral da República. Rel. Ministro Luiz Fux. Distribuição 21/01/2013. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4355097>. Acesso em: 25 mar. 2022.

<sup>226</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 4903. Processo único: 9929964-68.2013.1.00.0000. Requerente Procurador-Geral da República. Rel. Ministro Luiz Fux. Distribuição 21/01/2013. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4355097>. Acesso em: 25 mar. 2022.

Para a comprovação da pesquisa, será necessário o entendimento do que vem a ser os chamados “nível máximo operativo normal” e “cota máxima *maximorum*”. Esse é o ponto crucial do problema enfrentado uma vez que, para empreendimentos cuja concessão ou registro precedem 2001, essa faixa de área de preservação permanente (APP) poderá ser inferior a um metro, por exemplo. É o caso do lago da Usina Hidrelétrica (UHE) Nova Ponte, em Minas Gerais. O contrato de concessão se deu em 10 de julho de 1997 e, portanto, anteriormente à Medida Provisória<sup>227</sup> n° 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. É um caso típico em que os ecossistemas no entorno do reservatório artificial serão tristemente impactados, tudo sobre o manto protetor do controle de constitucionalidade da mais alta corte do país.

Nessa esteira, como forma de responder ao questionamento proposto, isto é, se os reflexos do julgamento relativo ao artigo 62 do diploma atacado pela ADI 4903 representam violação ao importante Princípio da Vedação do Retrocesso Socioambiental, conceitos da área de engenharia agrícola, civil e ambiental serão trazidos para justificar a necessidade imediata de revisão do Código Florestal, especialmente no que diz respeito ao artigo supramencionado. Buscaremos explicar as alterações que ocorreram ao longo do tempo nas áreas de preservação permanente, indo da sua correta delimitação até as recentes mudanças na legislação florestal já chanceladas pelo STF através da ADI 4903.

Em seguida, explicaremos os termos técnicos utilizados no artigo 62 da Lei 12.651/2012<sup>228</sup>: *nível máximo operativo normal* e *cota máxima maximorum*. Adiante, exemplificaremos os reflexos da alteração normativa aplicados ao caso do reservatório da UHE Nova Ponte – M. G. com o intuito de comprovar na prática a real inconsistência da lei. Finalmente, apresentaremos a patente violação por esse dispositivo do Princípio da Vedação do Retrocesso Socioambiental.

## **2. A Trajetória das Áreas de Preservação Permanente dos Reservatórios Artificiais de Água Destinados à Geração de Energia Elétrica ou ao Abastecimento Público**

A interpretação e a aplicação da Lei n° 12.651/2012 ainda se mostram incipientes, especialmente no que tange às áreas de preservação permanente de reservatórios artificiais e, dentre eles, aqueles destinados à geração de energia elétrica e ao abastecimento de água. Muitos são os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais acerca das novas disposições que passaram a ser referenciadas após o julgamento da legislação florestal brasileira. No entanto, verifica-se que estamos longe da consolidação desse entendimento.

---

<sup>227</sup> BRASIL. Medida Provisória n° 2.166-67 de 24 de agosto de 2001 [revogado]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2166-67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2166-67.htm). Acesso em: 02 mai. 2022.

<sup>228</sup> BRASIL. Lei 12.651/2012. Código Florestal Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm). Acesso em: 02 mai. 2022.

Para facilitar a compreensão, procuraremos fazer uma contextualização histórica objetiva da normatização que trata da definição das áreas de preservação permanente em reservatórios artificiais. Isso será útil para que se chegue a conclusões mais sólidas sobre as questões relacionadas a essas importantes áreas ambientalmente protegidas.

Desde 1934, é observado o surgimento de um embrião de proteção ambiental das florestas brasileiras por meio do Decreto 23.793. No mesmo ano, foi editado o Decreto 24.643, a chamada “Lei das Águas”. Nesse primeiro marco legislativo, foram previstas as florestas protetoras, que correspondem às atuais áreas de preservação permanente. As funções dessas florestas se assemelham muito às das atuais APPs: controlar o regime das chuvas, evitar processos erosivos e permitir salubridade pública, especialmente em ambientes urbanos.

Apesar do pioneirismo da legislação, a proteção efetiva se mostrou tímida para a época. O movimento global pelas questões ambientais ainda não havia ocorrido. Faltava ainda vontade e conscientização por parte das autoridades. Foi com a edição da Lei 4.771/1965<sup>229</sup>, o antigo Código Florestal Brasileiro, que todas as florestas e demais formas de vegetação existentes em território nacional passaram a ser consideradas bens de interesse comum de todos.

Dentre elas, estavam as chamadas áreas de preservação permanente, que já previam proteção do entorno de lagos de água parada: “Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: [...] b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d’água naturais ou artificiais; [...]”<sup>230</sup>.

O fato é que a lei ordinária, apesar de prever a proteção dessa modalidade de área de preservação permanente, não a delimitou, ficando uma lacuna por lapso temporal considerável. Somente com a vigência da Resolução do CONAMA- Conselho Nacional do Meio Ambiente nº 302/2002 é que foram estipulados critérios objetivos de delimitação das áreas de preservação permanente no entorno dos reservatórios artificiais:

Art. 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área com largura mínima, em projeção horizontal, no entorno dos reservatórios artificiais, medida a partir do nível máximo normal de:

I - trinta metros para os reservatórios artificiais situados em áreas urbanas consolidadas e cem metros para áreas rurais;

II - quinze metros, no mínimo, para os reservatórios artificiais de geração de energia elétrica com até dez hectares, sem prejuízo da compensação ambiental.

III - quinze metros, no mínimo, para reservatórios artificiais não utilizados em abastecimento público ou geração de energia elétrica, com até vinte hectares de superfície e localizados em área rural.

§ 1º Os limites da Área de Preservação Permanente, previstos no inciso I, poderão ser ampliados ou reduzidos, observando-se o

229

<sup>230</sup> BRASIL. Lei 4.771/1965. Código Florestal Brasileiro [revogado]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm). Acesso em: 02 mai. 2022.

patamar mínimo de trinta metros, conforme estabelecido no licenciamento ambiental e no plano de recursos hídricos da bacia onde o reservatório se insere, se houver.

§ 2º Os limites da Área de Preservação Permanente, previstos no inciso II, somente poderão ser ampliados, conforme estabelecido no licenciamento ambiental, e, quando houver, de acordo com o plano de recursos hídricos da bacia onde o reservatório se insere.<sup>231</sup>

Dessa forma, a Resolução ainda destaca:

Art. 4º O empreendedor, no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, deve elaborar o plano ambiental de conservação e uso do entorno de reservatório artificial em conformidade com o termo de referência expedido pelo órgão ambiental competente, para os reservatórios artificiais destinados à geração de energia e abastecimento público.

§ 1º Cabe ao órgão ambiental competente aprovar o plano ambiental de conservação e uso do entorno dos reservatórios artificiais, considerando o plano de recursos hídricos, quando houver, sem prejuízo do procedimento de Licenciamento ambiental.<sup>232</sup>

Vemos que o Código Florestal anterior definia as áreas de preservação permanente em torno dos reservatórios de águas artificiais, outorgando ao poder regulamentar do CONAMA a função de definir as faixas de proteção de acordo com as particularidades de cada reservatório, se em zona rural ou perímetro urbano, se com lâmina d'água superior ou inferior a vinte hectares. Finalizando o raciocínio, a Resolução CONAMA nº 302/2002 delimitou as APPs desses reservatórios artificiais e definiu a competência do órgão ambiental licenciador para aprovar o Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno dos Reservatórios Artificiais (PACUERA), uma espécie de zoneamento ambiental que estabelece o que pode ou não ser feito nessas áreas.

Desde então, após a edição da normativa, tivemos um grande controle dos usos e ocupações do solo nas áreas de entorno de todos os reservatórios artificiais, especialmente no que diz respeito àqueles destinados à geração de energia elétrica. Inúmeros empreendimentos do setor energético foram obrigados não somente a adquirir tais áreas, como também receberam a responsabilidade de reparar eventuais passivos ambientais pré-existentes, incluindo-se aí a questão do reflorestamento com espécies nativas adequadas ao local.

É possível constatar que o objetivo da Resolução CONAMA 302/2002 era, de fato, a integral proteção e conservação das áreas de preservação permanente criadas pelos reservatórios. No entanto, situações excepcionais admitiram a intervenção somente para obras ou atividades de

---

<sup>231</sup> Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA. Resolução CONAMA nº 302/2002, de 20 de março de 2002. In: Resoluções, 2002.

<sup>232</sup> Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA. Resolução CONAMA nº 302/2002, de 20 de março de 2002. In: Resoluções, 2002.

comprovada utilidade pública, interesse social ou baixo impacto, tornando restritiva a possibilidade de interferência antrópica nesses ambientes.

Não podemos deixar de dizer que, diante da falta de fiscalização rígida para a gestão das áreas de preservação permanente no entorno de lagos artificiais, houve uma verdadeira corrida pela ocupação desordenada, ao arrepio das normas ambientais. Os usos antrópicos foram plurais. Dentre eles, destacamos: construção de ranchos de lazer, atividades de piscicultura em tanques rede, agricultura e pecuária ou, simplesmente, o seu abandono, perpetuando a degradação das matas ciliares.

Nesse sentido, forçoso admitir que os grandes empreendimentos, especialmente no setor energético, juntamente com a inexigibilidade de aquisição das APPs, se furtaram às obrigações constantes em seus licenciamentos ambientais, notadamente no que diz respeito às condicionantes de bem zelar pelo entorno dos reservatórios.

De modo que somente com o advento da Medida Provisória nº 2.166-67 de 24 de agosto de 2001 se tornou obrigatória a aquisição das áreas de preservação permanente pelo empreendedor responsável pela criação do reservatório artificial:

Art 4º - A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. [...]

§ 6º - Na implantação de reservatório artificial é obrigatória a desapropriação ou aquisição, pelo empreendedor, das áreas de preservação permanente criadas no seu entorno, cujos parâmetros e regime de uso serão definidos por resolução do CONAMA.<sup>233</sup>

Podemos dizer que, com isso, houve um total descaso por parte do Poder Público com relação à gestão das áreas de preservação permanente criadas pelos reservatórios artificiais e ao cometimento de atos lesivos de toda natureza que acabaram por depreciar o meio físico, biótico e ainda por criar um grave problema fundiário de difícil solução.

Dizemos isso porque talvez esteja aí a origem da alteração normativa de proteção das áreas de preservação permanente dos reservatórios artificiais. Se não é possível o retorno ao *status quo* do ambiente, muda-se a lei. A forma prática como as questões ambientais vêm sendo tratadas reflete a dificuldade de repensarmos o ambiente de forma sistêmica e humanizada.

Assim, percebemos que, na vigência da legislação anterior (atualmente revogada pela Lei nº 12.651/2012), a definição das faixas de APP em reservatórios artificiais constituía um ato com limites previstos nas normativas aplicáveis, mas que exigia manifestação formal por parte do órgão licenciador, a quem competia aprovar o plano ambiental de

---

<sup>233</sup>BRASIL. Medida Provisória nº 2.166-67 de 24 de agosto de 2001 [revogado]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2166-67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2166-67.htm). Acesso em: 02 mai. 2022.



conservação e que poderia reduzir ou ampliar as margens legais de acordo com as condições no caso concreto.

Por fim, no tocante ao enfrentamento do tema, o artigo 62 da Lei 12.651/2012, recentemente declarado constitucional pelo STF, define os critérios de delimitação das APPs de reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia elétrica ou ao abastecimento público da seguinte forma:

Art. 62. Para os reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou abastecimento público que foram registrados ou tiveram seus contratos de concessão ou autorização assinados anteriormente à Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, a faixa da Área de Preservação Permanente será a distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum*.<sup>234</sup>

Esse dispositivo traz em si, da forma como foi aprovado pelo Congresso Nacional, uma gravidade fatídica. Seu teor não se mostrou inválido aos olhos da Corte Suprema Brasileira. Com isso, passamos à explicação dos reais desdobramentos e impactos que o artigo 62 trará para a qualidade ambiental dos nossos reservatórios artificiais.

### **3. Comentários ao Acórdão - Adi 4903/Df - Distrito Federal – Ação Direta de Inconstitucionalidade- Relator: Min. Luiz Fux Julgamento: 28/02/2018 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade distribuída sob o nº 4903 e julgada pelo STF em conjunto com às ADIs 4901 (apenso principal), 4902 e 4937. A decisão colegiada foi proferida em conjunto com a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42, englobando múltiplas questões atinentes à Lei nº 12.651/2012, atual Código Florestal Brasileiro.

A análise pelo plenário da Suprema Corte Brasileira reconheceu a validade de vários dispositivos à luz da Carga Magna de 1988<sup>235</sup>, declarou alguns trechos de dispositivos da citada lei carentes de constitucionalidade e atribuiu interpretação conforme a outros itens. A Suprema Corte apreciou as questões abaixo, dentre outras de igual importância ambiental, no enfrentamento do mérito das ações retro mencionadas. Foi concedida anistia aos que aderiram ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) para possibilitar aos proprietários e posseiros rurais, mediante assinatura de termo de compromisso, a recuperação de áreas de preservação permanente e reserva legal para ajustes de condutas lesivas ocorridas antes de 22 de junho de 2008.

O ajuste decorreu na imunidade dada ao proprietário ou posseiro de forma a que não fosse autuado e tivesse eventuais sanções anteriores suspensas. O entendimento do STF foi o de que não se trata de concessão

<sup>234</sup> BRASIL. Lei 12.651/2012. Código Florestal Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm). Acesso em: 10 mai. 2022.

<sup>235</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 10 mai. 2022.

de anistia, tendo em vista que os proprietários e posseiros rurais continuam sujeitos à punição na hipótese de descumprimento dos ajustes firmados nos termos de compromisso.

No tocante às áreas de reserva legal florestal, foi julgada a questão da dispensa de instituição de área ambientalmente protegida ou mesmo a possibilidade do cômputo das áreas de preservação permanente. Outro ponto que merece destaque diz respeito à redução das hipóteses de intervenção excepcional em áreas de preservação permanente inicialmente previstas pela Lei 12.651/2012<sup>236</sup>. Nesse caso, determinou-se que as intervenções em APPs em casos de utilidade pública e interesse social devem estar condicionadas à justificativa de inexistência de alternativa locacional.

Imperioso destacar que foi rechaçada pelo STF a inclusão de obras relacionadas à gestão de resíduos sólidos e outras intervenções destinadas à realização de competições esportivas, tudo em áreas de preservação permanente. Nesses últimos casos, o colegiado foi firme em retirar tais possibilidades do rol taxativo previsto pelo artigo 3º, VIII, alínea b da lei florestal.

Com relação à não necessidade de proteção de entornos florestais com a consequente extinção de APPs em nascentes intermitentes ou que não gerem cursos de água e nos chamados olhos d'água intermitentes, o Supremo Tribunal Federal embasou seu entendimento e interpretação no artigo 4º, IV, declarando-o inconstitucional com base, principalmente, no dever geral de não degradar previsto no artigo 225, I da Constituição Federal.

Ainda nas questões atinentes às áreas de preservação permanente, outros dispositivos passaram pelo crivo do STF, notadamente para a mensuração da compatibilidade das alterações de suas faixas marginais e usos consolidados, dentre outros aspectos. Conforme já dito, este artigo traz uma análise direcionada para as alterações trazidas pela Lei 12.651/2012 quanto às áreas de preservação permanente de reservatórios artificiais destinados à geração de energia elétrica ou ao abastecimento público.

Nessa esteira, a citada lei definiu dois critérios básicos para criação das APPs: os reservatórios cuja data de registro ou de concessão se deram antes de 24 de agosto de 2001 e aqueles que foram registrados ou tiveram suas concessões emitidas depois de 24 de agosto de 2001. Portanto, refere-se a um marco temporal que traz efeitos práticos sobre a conservação de ambientes naturais.

Merece atenção a primeira hipótese dos casos em que o reservatório artificial tenha sido implantado e entrado em operação, mediante registro ou concessão, antes da vigência da Medida Provisória nº 2.166-67 de 24 de agosto de 2001. Para esses casos, os ministros do STF ratificaram massivamente a validade do artigo 62, definindo-se que as APPs seriam a

---

<sup>236</sup> Lei 12.651/2012. Código Florestal Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm). Acesso em: 10 mai. 2022.

faixa de proteção ambiental correspondente à diferença entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum*.

Em suma, o julgamento da ADI 4903 que reconheceu os efeitos jurídicos do artigo 62 foi pautado no entendimento da Corte de que a proteção ambiental não pode ser considerada de forma isolada na implantação das políticas públicas e no objetivo da própria proteção constitucional ambiental. Outros fatores, tais como os institucionais (discricionariedade da administração na gestão dos recursos naturais) e as questões socioeconômicas, devem permear as normas regulatórias, no presente caso, de caráter ambiental. Toda essa celeuma girou em torno da possível afronta ao Princípio da Vedação do Retrocesso Ambiental e da Autonomia do Legislativo e do administrador público.

Em discussão muito semelhante Lopes e Teixeira<sup>237</sup> pontuavam que a permissão para a intervenção em áreas de preservação permanente, assim declaradas pela lei, inexoravelmente afetam o equilíbrio ambiental e acabam por atingir o núcleo do direito fundamental protegido, sendo que tais questões não têm sido discutidas com a devida profundidade pelos ministros do STF.

A dinâmica das decisões do STF na questão não somente das APPs de reservatórios, mas também de tantos outros institutos já listados anteriormente foi a de buscar um ponto de equilíbrio entre o fato ambiental e as atividades a ele inerentes. Assim, como se infere no julgamento da ADI 4903, a preocupação do Supremo Tribunal Federal na aferição da constitucionalidade dos dispositivos do atual Código Florestal foi a de apresentar uma perspectiva de proteção ambiental aos ambientes protegidos, sem se limitar a este fator de forma absoluta.

Não se vislumbra, no entanto, completa segurança jurídica no resultado do julgamento dessa ADI, sendo que ainda perdura o mesmo debate da necessidade de se aplicar mais proteção às APPs dos reservatórios artificiais. Esse é o caso de inúmeros processos de licenciamento ambiental e da constante atuação dos membros do Ministério Público, que rechaçam a possibilidade de destinar proteção à mata ciliar nos parâmetros assim definidos pelo artigo 62 para empreendimentos anteriores a 2001.

#### **4. Explicando Nível Máximo Operativo Normal e Cota Máxima *Maximorum* – O Caso do Reservatório Nova Ponte (MG)**

Os reservatórios artificiais para acumulação de água utilizados na geração de energia elétrica, bem como aqueles voltados ao abastecimento público (consumos humanos diversos), são estruturas de engenharia civil que regularizam a vazão de água no período de maior disponibilidade hídrica, o período de cheias. Isso porque parte da água que seguiria seu curso natural fica confinada.

---

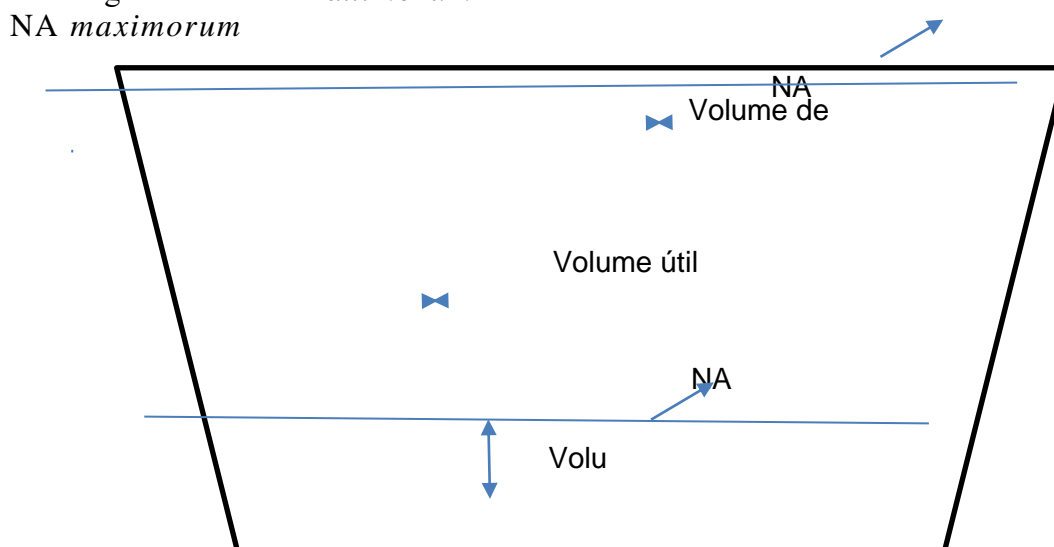
<sup>237</sup> LOPES, Ana Maria D'Ávila; TEIXEIRA, Diego Monte. Análisis de la decisión cautelar sobre la utilización de áreas de preservación permanente (ADI N°3.540/2005) a luz de la teoría argumentativa de Maccormick. Revista Veredas do Direito. Belo Horizonte, v. 13, n. 27, p. 135-155, Setembro/Dezembro de 2016.

A importância de se descrever, ainda que de forma muito sintética, um reservatório artificial de água está em entender o funcionamento de alguns dos elementos que o compõem e que serão úteis para o deslinde do problema aqui tratado, especialmente aqueles relacionados às suas margens. Diante da variação da quantidade de água acumulada ao longo de todo o ano, os reservatórios adotam determinados níveis e cotas utilizados para equalizar essa oscilação da água. Dentre eles recorreremos a metodologia de Uehara<sup>238</sup>:

Nível d'água Máximo Operacional: o NA (nível de água) máximo operacional corresponde à cota máxima permitida para operação do reservatório artificial. No geral, essa cota coincide com a crista do extravasor ou com a borda superior das comportas do vertedor.

Nível d'água Máximo *Maximorum*: o NA (nível de água) máximo *maximorum* de um reservatório artificial corresponde à sobre-elevação máxima do nível de água, medida a partir do NA máximo operacional, necessária à passagem das ondas de cheia, conforme ilustrado nas Figuras 1 e 2 apresentadas a seguir e com detalhes que mostram as faixas marginais de um reservatório artificial.

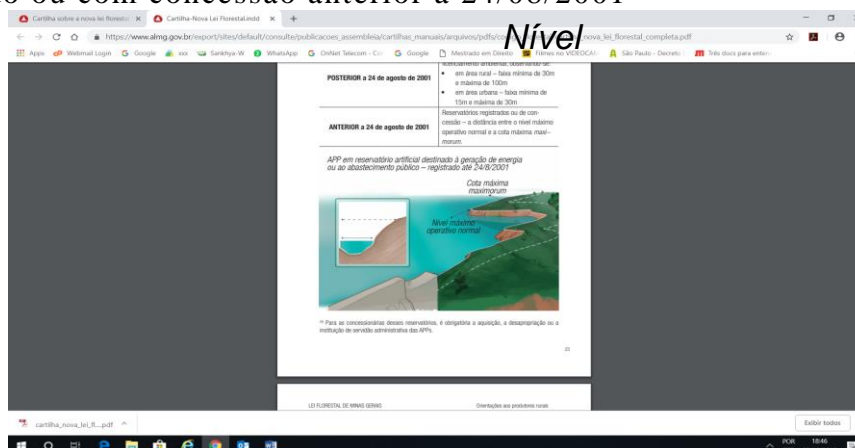
**Figura 01** – Esquema representativo de Nível d'água Máximo Operacional e Nível d'água Máximo *Maximorum*



Fonte: Elaborado pelos autores.

<sup>238</sup> UEHARA, Kokei. Capacidade de Reservatórios. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Departamento de Engenharia Hidráulica e Sanitária. Disponível em: <http://www.leb.esalq.usp.br/disciplinas/Fernando/leb1440/Aula%206/Capacidade%20de%20Reservatorios.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2022.

**Figura 02** – Área de preservação permanente em reservatório artificial destinado à geração de energia elétrica ou ao abastecimento público – registrado ou com concessão anterior a 24/08/2001



Fonte: ALMG, alterado<sup>239</sup>.

Diante do entendimento dos conceitos básicos trazidos pelo artigo 62 da Lei 12.651/2012<sup>240</sup>, declarado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, temos que a questão que impacta diretamente a manutenção ou não das áreas de preservação permanente é a de averiguar, na prática, como ficam as cotas dos reservatórios.

Para isso, foi utilizado o caso concreto do reservatório da Usina Hidrelétrica de Nova Ponte, localizada na região do Alto Paranaíba de Minas Gerais, e que inunda parte de áreas dos municípios de Iraí de Minas, Nova Ponte, Patrocínio, Perdizes, Pedrinópolis, Sacramento, Santa Juliana e Serra do Salitre. Segundo dados extraídos do licenciamento ambiental do empreendimento, processo FEAM – Fundação Estadual de Meio Ambiente, e disponíveis para consulta pública, foram coletadas as seguintes informações sobre o reservatório no Relatório de Desempenho Ambiental:

**Tabela 01** – Dados do Reservatório – UHE Nova Ponte

<p><b>NA's a montante</b></p> <p>NA Máximo Maximorum (m): 815,50</p> <p>NA Máximo Normal (m): 815,00</p> <p>NA Mínimo (m) 775,50</p>	<p><b>Áreas inundadas</b></p> <p>No NA Máximo Maximorum (Km<sup>2</sup>): 449,00</p> <p>No NA Máximo Normal (Km<sup>2</sup>): 443,00</p> <p>No NA Máximo Normal (Km<sup>2</sup>): 125,50</p>
<p><b>NA's a jusante</b></p> <p>NA Máximo Excepcional (m): 715,00</p> <p>NA Máximo Normal (m): 696,00</p>	<p><b>Volumes</b></p> <p>Volume (hm<sup>3</sup>): 12.792,00</p> <p>Volume útil (hm<sup>3</sup>): 10.380,00</p>

<sup>239</sup> ALMG. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Cartilha da Nova Lei Florestal. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes\\_assembleia/cartilhas\\_manuais/arquivos/pdfs/codigo\\_florestal/cartilha\\_nova\\_lei\\_florestal\\_completa.pdf](https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/cartilhas_manuais/arquivos/pdfs/codigo_florestal/cartilha_nova_lei_florestal_completa.pdf). Acesso em: 30 out. 2018.

<sup>240</sup> BRASIL. Lei 12.651/2012. Código Florestal Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm). Acesso em: 10 mai. 2022.



NA Mínimo (m) 695,40	Volume morto (hm <sup>3</sup> ): 2.412,00 e Vida Útil (anos): 2865
----------------------	---

Fonte: CEMIG, alterado<sup>241</sup>.

Conforme já dito, o contrato de concessão da UHE de Nova Ponte em Minas Gerais data de 10 de julho de 1997, sendo, portanto, anterior à vigência da Medida Provisória 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. Para esse caso, a alteração normativa trazida pela Lei 12.651/2012 definiu no artigo 62 que a área de preservação permanente no entorno do reservatório será a diferença entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum*. É possível extrair dos dados grifados na tabela anterior que, no caso da Usina Hidrelétrica de Nova Ponte (MG), tais limites são de 815,50 metros e 815,00 metros, respectivamente, NA Máximo *Maximorum* e NA Máximo Normal.

Concluído, então, o ponto nevrálgico deste artigo ao verificar que, em determinados casos, as áreas de preservação permanente formadas por alguns reservatórios artificiais podem ser praticamente aniquiladas.

Diversos autores, dentre eles Barcelos, Carvalho e Mauro<sup>242</sup>, declaram que as áreas de preservação permanente (APPs) necessitam de atenção especial, pois se destinam à preservação da qualidade dos recursos hídricos, da vegetação e da fauna nativas, além de evitarem a ocorrência de processos erosivos e o assoreamento dos lagos.

As áreas de preservação permanente funcionam como verdadeiros reguladores da vazão fluvial e, portanto, das cheias. Isso impacta diretamente a qualidade ambiental da biota e da vida humana nas cidades e na zona rural. De maneira muito coerente, o legislador ordinário definiu que tais áreas de preservação permanente somente deveriam sofrer intervenção em casos muito excepcionais. Na mesma linha, algumas normativas do CONAMA<sup>243</sup> também cuidaram de regulamentar quais seriam as faixas de preservação necessária para oferecer segurança, equilíbrio e diversidade.

O certo é que a Resolução CONAMA 302/2002 continua vigente e, certamente, parte da doutrina poderá oferecer alternativa para a aplicação desse dispositivo que, a princípio, resolveria o impasse aqui colocado, do que discordamos, uma vez que seria um contrassenso outorgar a uma normativa supremacia de aplicação às custas de um dispositivo de lei federal já com controle de constitucionalidade feito pela mais alta Corte do Brasil.

O que nos leva a considerar que a sensação de insegurança jurídica ainda pode ser vista de forma muito evidente nas questões que envolvem as

<sup>241</sup> CEMIG. Relatório de Desempenho Ambiental (RADA). 2011. Disponível em <http://www.siam.mg.gov.br/siam/lc/2011/0007519870042011/8525332011.pdf>. Acesso em 28/09/2022.

<sup>242</sup> BARCELOS, J. H.; CARVALHO, P. F.; MAURO, C. A. Ocupação do Leito Maior do Ribeirão Claro por Habitações. Revista Sociedade e Natureza, Uberlândia, v. 7, n. 13 e 14, p. 123-128, 1995.

<sup>243</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA. Resolução CONAMA nº 302/2002, de 20 de março de 2002. In: Resoluções, 2002.

funções ecológicas das ditas florestas protetoras às margens dos reservatórios artificiais.

Após uma análise cuidadosa sobre os detalhes técnicos necessários a correta compreensão destas áreas – especialmente dos seus limites, passemos então a necessária discussão sobre a patente afronta ao importante Princípio da Vedação de Retrocesso socioambiental.

### **5. O Artigo 62 da Lei 12.651/2012 e a Violação do Princípio da Vedação de Retrocesso Socioambiental**

Ao analisar a o Princípio da Vedação de Retrocesso Ambiental, Thomé<sup>244</sup> reconhece que “vem conquistando destaque gradativamente”.

O princípio da proibição do retrocesso ambiental não é expresso na Constituição de 1988. Porém, a previsão constitucional é bem clara quanto aos direitos adquiridos e quanto aos seus fundamentos. Nesse sentido, Sarlet e Fensterseifer<sup>245</sup> ensinam que:

A proibição do retrocesso, de acordo com o entendimento consolidado na doutrina, consiste em um princípio constitucional implícito, tendo como fundamento constitucional, entre outros, o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, o princípio da segurança jurídica e seus desdobramentos, o dever de progressividade dos direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais, apenas para citar os mais relevantes fundamentos jurídico-constitucionais invocados.

Na linha do fundamento constitucional, entende-se que temos a defesa e a proteção do meio ambiente como direitos adquiridos por toda a coletividade. Nesse sentido, o doutrinador Barroso<sup>246</sup> explica:

Pelo princípio da vedação ao retrocesso que não é expresso, mas decorrente do sistema jurídico constitucional, entende-se que se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser absolutamente suprimido.

A petição inicial da ADI 4903, em seu preâmbulo, externa o descompasso entre as alterações trazidas pela Lei 12.651/2012 e a proteção ambiental, sustentando a falta de critérios técnicos e a prevalência de interesses puramente econômicos:

Ignorando a clara diretriz constitucional sobre o tema da proteção ambiental, bem como os explícitos mandamentos constitucionais a respeito da garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o processo legislativo foi dominado por propostas que tinham como pano de

<sup>244</sup> THOMÉ, Romeu. O Princípio da Vedação de Retrocesso Socioambiental: No contexto da sociedade de risco. Salvador: Editora Juspodivm, 2014.

<sup>245</sup> SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. Direito Constitucional Ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

<sup>246</sup> BARROSO, L. R. O direito constitucional e a efetividade de suas normas. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

fundo um único objetivo: desonerar os proprietários rurais dos deveres referentes à proteção das florestas e, ainda, “anistiar” ilegalidades antes cometidas.<sup>247</sup>

O julgamento da constitucionalidade do artigo 62 pelo Supremo Tribunal Federal acabou por desprezar completamente o alerta feito pela Procuradoria Geral da República no âmbito da ADI 4903 de que a manutenção desse dispositivo representava cristalino retrocesso ambiental pela a redução dos limites mínimos de preservação da vegetação ciliar bem como pela criação de limites vinculantes que inviabilizam a proteção ambiental nas APPs.

Com isso, resta claro que estamos diante de evidente violação do dever geral de proteção ambiental previsto no artigo 225 da Constituição Federal: a necessidade de que a propriedade atenda sua finalidade social e o não retrocesso socioambiental<sup>248</sup>.

Partilhamos da ideia e da tese aventada pela PGR de que o legislador ordinário, com a intenção de reduzir a proteção das áreas de preservação permanente no entorno dos lagos artificiais, utilizou equivocadamente no artigo 62 o conceito de cota máxima *maximorum*, cuja definição já apresentamos anteriormente. Seguem trechos da petição inicial da ADI 4.903 que explicam claramente os impactos dessa manipulação de termos técnicos:

Na disciplina anterior, como mencionado, iniciava-se a configuração da APP a partir da cota máxima de inundação e estendia-se por metragem mínima pré estabelecida. Havia, na prática, uma faixa de transição entre o reservatório e a APP, que era composta pela distância entre a cota máxima e *maximorum*. A nova definição reduz sensivelmente o grau de proteção no entorno dos reservatórios artificiais. Isso porque as cotas (máxima e *maximorum*, por exemplo) estão voltadas a medir e garantir a vazante do reservatório em seus níveis operacionais, enquanto a área de preservação permanente visa proteger a vegetação do entorno do reservatório. Como consequência, na prática, serão removidas áreas de preservação permanente dos reservatórios formados antes da entrada em vigor da Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, marco temporal que, ademais, não possui qualquer razoabilidade, pois a obrigatoriedade de preservação das áreas no entorno dos reservatórios é anterior à mencionada Medida Provisória.<sup>249</sup>

Além disso, ainda esclarece que:

---

<sup>247</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 4903. Processo único: 9929964-68.2013.1.00.0000. Requerente Procurador-Geral da República. Rel. Ministro Luiz Fux. Distribuição 21/01/2013. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4355097>. Acesso em: 10 mai. 2022.

<sup>248</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 23 mai. 2022.

<sup>249</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 4903. Op.cit.



A demonstrar a gravidade das consequências práticas da modificação legislativa em análise, estudo técnico divulgado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo dá exemplos de diversos reservatórios em que as áreas de preservação permanente praticamente desaparecerão. É o caso da UHE Porto Primavera, que ficará sem qualquer área de preservação permanente, e o da UHE Jaguari, cuja área de preservação será reduzida a apenas 2,80 metros, faixa em que a vegetação não se desenvolve.

Dessa forma, os exemplos práticos apresentados pela PGR, assim como o da UHE de Nova Ponte (MG), acabam por ratificar a preocupação aqui apresentada, sendo que a confirmação de constitucionalidade do artigo 62 pelo STF não somente representa uma violação ao Princípio da Vedação do Retrocesso Ambiental, mas também impacta negativamente a própria manutenção de direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana.

## **6. Considerações Finais**

A vegetação nativa das áreas de preservação permanente ao longo das margens dos reservatórios artificiais, sejam aqueles destinados à geração de energia elétrica ou os utilizados para abastecimento público, constitui componente indispensável ao funcionamento de todo o ciclo hidrológico. Destina-se igualmente à estabilidade geológica e ao direcionamento do fluxo gênico de espécimes de flora e fauna.

A remoção ou a não preservação dessas florestas causa impactos incomensuráveis sobre a qualidade dos recursos hídricos e das funções ecológicas do ambiente afetado. Os impactos são muitos: interferência na recarga dos aquíferos, interferências na conservação de habitats naturais com a perda de biodiversidade animal e vegetal, aumento dos focos de processos erosivos e o conseqüente carreamento de sólidos para os reservatórios, que perdem capacidade de vida útil, dentre um sem número de outras adversidades de mesma magnitude.

Historicamente, a proteção de ambientes florestais no Brasil, especialmente aqueles situados no entorno de recursos hídricos, visou criar institutos jurídicos capazes de perpetuar a qualidade ambiental, indissociável da própria preservação da vida, um direito fundamental sacramentado pela Constituição Federal da República Federativa do Brasil.

Existe um movimento contínuo, crescente e com alto poder de tornar flexível a tutela das áreas protegidas no país sob o vazio argumento de que o homem não vive somente de florestas, precisa aumentar a produtividade para atender a demanda crescente por alimentos.

As alterações resultantes da edição da Lei 12.651/2012, o atual Código Florestal Brasileiro, foram amplamente contestadas pelas comunidades científica e acadêmica. Especialistas da área ambiental sustentam que os danos já provocados e não mais passíveis de recomposição por anistia normativa, além daqueles que ainda poderão surgir, atingem de plano a qualidade ambiental.

Este artigo apresenta conceitos técnicos de forma desmistificada no sentido de apreciar os reais reflexos do artigo 62 do Código Florestal no que tange às áreas de preservação permanente formadas pelos reservatórios

artificiais registrados ou cuja concessão de deu anteriormente à Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001.

Por meio de pesquisas na área das engenharias foram exploradas as explicações dos conceitos de nível máximo operativo normal e cota máxima *maximorum*. O primeiro é aquele que define o limite superior do volume útil do reservatório, mas não é o volume máximo do reservatório, volta-se para questões muito técnicas levadas em consideração nos estudos energéticos do empreendimento hidrelétrico. Já o segundo, a cota máxima *maximorum*, representa a maior cota disponível para e se destina para situações de maior cheia.

Dentro desse contexto que a destinação e proteção da faixa projetada entre o nível máximo operativo normal e cota máxima *maximorum* está muito mais voltada para a operação do reservatório, a cargo da concessionária de energia elétrica, do que propriamente para preservação ambiental.

Para a confirmação do estudo foi utilizado o exemplo do reservatório da UHE de Nova Ponte, no Alto Paranaíba de Minas Gerais, que entrou em operação no sistema energético em 10 de julho de 1997. Portanto, o artigo 62 da supracitada lei federal, já legitimado através do julgamento da ADI 4903 pelo Supremo Tribunal Federal, é sim instrumento capaz de dizimar completamente as áreas de preservação permanente. Isso porque, no caso analisado, o nível máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum* do empreendimento são de 815,50 metros e 815,00 metros, respectivamente. Ou seja, a área de preservação permanente seria de apenas 0,50m (meio metro), faixa totalmente inviável para qualquer proteção por meio de vegetação arbórea ou arbustiva.

Portanto, as consequências do julgamento da ADI 4903 pelo STF tendem a ser negativas para a proteção ambiental e se distanciam grandemente do importante Princípio da Vedação do Retrocesso Ambiental tão festejado pelo Direito Ambiental.



## **INSTRUMENTOS DE COMUNICAÇÃO COMO MECANISMOS COMPLEMENTARES PARA A EFETIVIDADE DA POLÍTICA AMBIENTAL: UM ESTUDO ACERCA DO PROGRAMA “PRODUTOR DE ÁGUA” DO MUNICÍPIO DE RIO POMBA – MG**

COMMUNICATION INSTRUMENTS AS COMPLEMENTARY  
MECHANISMS FOR THE EFFECTIVENESS OF ENVIRONMENTAL POLICY:  
A STUDY ABOUT THE “WATER PRODUCER” PROGRAM IN THE  
MUNICIPALITY OF RIO POMBA – MG

Marlene de Paula Pereira<sup>250</sup>  
Ana Luiza Fortes da Silva<sup>251</sup>  
Raquel Amaral<sup>252</sup>

**RESUMO:** Sabe-se que os instrumentos de política ambiental têm a finalidade de internalizar os custos econômicos e não econômicos da utilização dos recursos naturais pelo sistema capitalista. Nesse sentido, três são as categorias de instrumentos de política ambiental: os instrumentos de comando e controle, como é o caso das legislações, que têm a finalidade de punir ou restringir determinadas condutas; instrumentos econômicos que visam premiar agentes praticantes de condutas que sejam benéficas à sustentabilidade ambiental e instrumentos de comunicação, como o estabelecimento de acordos, redes de informação, conscientização e marketing ambiental. Em geral, as duas primeiras categorias de instrumentos são mais estudadas. O objetivo deste trabalho é realizar uma análise dos instrumentos de comunicação como mecanismos complementares, capazes de tornar os instrumentos econômicos de política ambiental mais eficazes. O trabalho teve como objeto de pesquisa o Programa de PSA Hídrico desenvolvido pela prefeitura do município de Rio Pomba, a partir de 2015. A metodologia adotada baseou-se na análise da legislação federal, estadual e municipal a respeito de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) e análise do programa de PSA de Rio Pomba a partir das informações contidas no site da Prefeitura Municipal. Os resultados obtidos a partir das pesquisas demonstraram que o Programa de PSA de Rio Pomba alcançou 12 beneficiários, em sua primeira fase. Apesar disso, a política propunha a realização de parcerias e o incremento do programa por meio de ações de conscientização ambiental. Poucas parcerias de fato foram efetuadas. As ações de conscientização e educação ambiental também foram insuficientes. Constatou-se um desconhecimento da

---

<sup>250</sup> Doutora em Extensão Rural, Professora de Direito do IF Sudeste MG, campus Rio Pomba, marlene.pereira@ifsudestemg.edu.br

<sup>251</sup> Mestre em Geografia, Professora de Direito do IF Sudeste MG, campus Rio Pomba, ana.silva@ifsudestemg.edu.br

<sup>252</sup> Estudante de Graduação em Direito, IF Sudeste MG, campus Rio Pomba, raquelrp96@hotmail.com

população do município acerca do programa. Não foi identificada parceria entre o município e o campus do Instituto Federal. Conclui-se que os mecanismos de comunicação constituem elementos essenciais, capazes de contribuir, de forma efetiva, para o sucesso dos programas de pagamento por serviços ambientais, entretanto, seu uso ainda encontra-se bastante restrito.

**Palavras-chave:** Educação Ambiental; Conscientização Ambiental; Informação; Sustentabilidade; Recursos Hídricos.

**ABSTRACT:** It is known that environmental policy instruments are intended to internalize the economic and non-economic costs of using natural resources by the capitalist system. In this sense, there are three categories of environmental policy instruments: command and control instruments, such as legislation, which have the purpose of punishing or restricting certain conducts; economic instruments that aim to reward agents who practice behaviors that are beneficial to environmental sustainability and communication instruments, such as the establishment of agreements, information networks, environmental awareness and marketing. In general, the first two categories of instruments are most studied. The objective of this work is to carry out an analysis of communication instruments (awareness, information and environmental education) as complementary mechanisms, capable of making the economic instruments of environmental policy more effective. The work had as its research object the Water PSA Program developed by the city hall of the municipality of Rio Pomba, since 2015. The methodology adopted was based on the analysis of federal, state and municipal legislation regarding Payment for Environmental Services (PSA) and analysis of the PES program in Rio Pomba based on information contained on the city hall website and on news sites. The results obtained from the surveys showed that the PES Program in Rio Pomba reached 12 beneficiaries in its first phase. Despite this, the policy proposed establishing partnerships and increasing the program through environmental awareness actions. Few partnerships were actually made. Environmental awareness and education actions were also insufficient. There was a lack of knowledge of the population of the municipality about the program. No partnership was identified between the municipality and the campus of the Federal Institute present in the municipality, despite the PSA theme being addressed by courses offered on the Institute's campus. It is concluded that communication mechanisms such as awareness, information, environmental education and partnerships to form networks are essential elements capable of effectively contributing to the success of payment programs for environmental services, as is the case of the PSA of Rio Pomba, studied in this work.

**Keywords:** Environmental Education; Environmental Awareness; Information; Sustainability; Water Resources.

## 1. Introdução

A relação homem/natureza pode se estabelecer tanto no sentido da degradação, quanto no sentido da busca da restauração da qualidade ambiental. Embora seja mais fácil visualizar as experiências negativas em relação aos bens ambientais, existem, em vários lugares do mundo, ações e iniciativas que buscam preservar, recuperar ou ampliar a proteção dos bens e ou serviços ambientais. Tais práticas têm, cada vez mais, sido incentivadas por governos e organizações públicas e privadas por meio de programas e projetos que oferecem benefícios econômicos àqueles que se dispõem a implementar tais ações. São os chamados programas de pagamento por serviços ambientais.

Segundo Gomes, Cassano e Prado, “práticas que buscam manter, recuperar ou melhorar processos ecossistêmicos constituem o que se chama de serviços ambientais”<sup>253</sup>. São exemplos de serviços ecossistêmicos as práticas agrícolas que visam preservar recursos como água, vegetação, ou buscam realizar a manutenção das condições de equilíbrio ambiental, como na regulação climática e na degradação biológica de poluições; serviços de suporte, como a fotossíntese; e ainda serviços culturais.

A política ambiental subdivide-se em dois grandes grupos: instrumento de comando e de controle e instrumentos econômicos<sup>254</sup>. Os Instrumentos de comando e controle, também conhecidos como instrumentos de regulação direta, dizem respeito ao controle/monitoramento direto sobre os agentes (firmas ou famílias, no jargão econômico) que emitem poluentes. Cabe aos órgãos reguladores o estabelecimento de normas, procedimentos, bem como a fiscalização dos agentes poluidores.

Quanto aos instrumentos econômicos, também conhecidos como instrumentos de mercado, visam oferecer incentivos para que os agentes poluidores internalizem custos ambientais (ou externalidades) que normalmente não seriam contabilizados em sua estrutura de custos<sup>255</sup>.

Para Costa, os instrumentos econômicos são considerados uma abordagem complementar e mais eficiente de política ambiental. Entre as suas vantagens, pode-se citar o fato de que diferenças de custo e controle entre os agentes são consideradas, além do que se evitam dispêndios judiciais para aplicação de penalidades.

Nas últimas décadas vem se popularizando no mundo todo um instrumento de incentivo econômico destinado ao estímulo à preservação dos ecossistemas, denominado pagamento por serviços ambientais (PSA).

---

<sup>253</sup> GOMES, CASSANO e PRADO, Panorama das iniciativas de pagamento por serviços ambientais hídricos no Brasil Overview of payment initiatives for hydrological environmental services in Brazil Nayra Rosa Coelho<sup>1</sup>, Andréa da Silva Gomes, Camila Righetto Cassano, Rachel Bardy Prado Eng Sanit Ambient | v.26 n.3 | maio/jun 2021 | 409-415.

<sup>254</sup> ROSA, Fernando Salles, Gustavo Soares Leão, Roberta de Oliveira Avena Valente e Kelly Cristina Tonello. Pagamento por serviços ambientais e a proteção de recursos hídricos no contexto socioeconômico ambiental da microbacia do ribeirão do Murundu, Ibiúna - SP: uma análise diante do projeto piloto “Mina d’Água”. Estudos Sociedade e Agricultura, outubro de 2013, vol. 21, n. 2, p. 248-269.

<sup>255</sup> YOUNG, C. E. F. e LUSTOSA, M. C. J.. Meio ambiente e competitividade na indústria brasileira. Revista de Economia Contemporânea. 2001. v. 5, 231-259.

Os serviços ambientais mais comumente abordados nos esquemas de PSA são carbono, água, biodiversidade e beleza cênica<sup>256</sup>.

Existem ainda instrumentos de comunicação ou voluntários, como o estabelecimento de acordos, criação de redes, sistemas de informação ambiental, selos ambientais e marketing ambiental. Observa-se que, embora reconhecidos como instrumentos de política ambiental, estes últimos obtêm menos destaque do que os outros dois grandes grupos, embora possuam importância fundamental para que os outros dois mostrem-se efetivos.

O objetivo deste trabalho é abordar os instrumentos de comunicação enquanto mecanismos de importância essencial para que os instrumentos econômicos de política ambiental possam surtir efeito. Tal análise será feita a partir do estudo do Programa de PSA “Produtor das Águas”, desenvolvido nas “Nascentes do rio Pomba e do rio Muriaé - Implementação do PSA”.

A metodologia adotada baseou-se na análise da legislação federal, estadual e municipal a respeito de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA); Revisão da literatura acerca do tema, com buscas de trabalhos acadêmicos que versassem sobre o programa em questão. Para tanto, foram utilizados como termos de busca, nas plataformas Scielo e Periódicos da Capes, as seguintes expressões: “PSA hídrico em Minas Gerais”; “instrumentos de comunicação”; “programa produtor de águas Rio Pomba”.

Por fim, para demonstrar que os instrumentos de comunicação ainda têm sido utilizados de forma tímida, realizou-se uma busca de notícias referentes aos projetos “Produtor de Água” no site da prefeitura municipal de Rio Pomba, principal fonte de informações a respeito do programa em estudo. Esta busca teve por objetivo constatar o quantitativo e o qualitativo de informações e propagandas a respeito do programa possível de ser encontrada.

O trabalho está dividido em três partes: na primeira parte faz-se uma abordagem geral acerca dos PSAs; na segunda aborda-se a legislação referente aos PSAs e os instrumentos de política ambiental e na terceira faz-se uma análise a respeito do programa “Produtor de Águas de Rio Pomba- MG” e a efetividade dos mecanismos de comunicação enquanto instrumentos complementares aos instrumentos econômicos de política ambiental.

## **2. Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)**

As experiências de PSA têm se multiplicado em todo o mundo, tendo como objetivo principal a manutenção dos serviços ambientais. Um levantamento realizado em 2014 contabilizou 200 iniciativas promissoras de PSA no Brasil, sendo a sua maioria no bioma Mata Atlântica<sup>257</sup>.

---

<sup>256</sup> WUNDER, S. The efficiency of payments for environmental services in tropical conservation. *Conservation Biology*, v. 21, n. 1, p. 48-58, 2007. <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2006.00559.x>

<sup>257</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). Programa produtor de água: manual operativo. ANA/SUM, 2009, Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/produagua/>>. Acesso em: 30/05/2022.

De acordo com este levantamento, as iniciativas de programas PSA, no Brasil, concentram-se, em sua maioria, nas regiões Sul e Sudeste. A ampliação para outras regiões ainda é um desafio. Conforme Guedes e Seehusen são fatores limitantes para esta expansão os custos das atividades de recuperação da vegetação nativa, bem como questões relacionadas ao monitoramento; dificuldades na mudança de hábitos que visem dar novos usos ao solo e entraves legais e institucionais como falta de regulamentação, burocracias e falta de treinamento do pessoal.

Em geral, os programas de PSA são intermediados por governos. Estes agem como compradores dos serviços ambientais, em nome da sociedade. A importância do governo é primordial, tanto no que se refere à obtenção dos recursos para financiar os projetos, quanto em relação à definição das áreas abrangidas e aos modos de participação da comunidade no projeto<sup>258</sup>. Este direcionamento é feito por meio de iniciativas legislativas e divulgação da proposta aos interessados.

O PSA pode surgir a partir da demanda por proteção de mananciais; por proteção da beleza cênica; por proteção de áreas para conservar espécies endêmicas; ou por conservação de recursos genéticos para a bioprospecção, por empresas farmacêuticas. Este trabalho aborda um PSA hídrico. Nesse tipo de PSA, em geral, os governos agem como intermediadores e criam leis que possam incentivar a participação da sociedade civil. Neste estudo, será abordado o “Programa Produtor de Águas”, do município de Rio Pomba-MG, implementado pela Prefeitura Municipal, em parceria com entidades privadas. Nesta mesma linha, podemos citar a primeira experiência de PSA hídrico do Brasil, realizada no município de Extrema/MG, por meio do projeto denominado “Conservador das Águas”. Neste, o pagamento pelos serviços ambientais foi realizado pela prefeitura municipal, sendo que os repasses foram aprovados em lei, bem como a criação de um Fundo Municipal para Pagamento de Serviços Ambientais<sup>259</sup>.

Segundo Bernasconi<sup>260</sup>, uma estratégia potencial para o avanço dos sistemas de PSA é a combinação de instrumentos econômicos com os de regulação, permitindo flexibilidade e alocação eficiente de recursos, garantindo a efetividade ecológica e a manutenção da quantidade de recursos naturais a serem usados. Compreende-se, entretanto, que a utilização dos instrumentos de comunicação de forma associada aos instrumentos econômicos e de regulação potencializam a efetividade das iniciativas, pois estes mecanismos ampliam a visibilidade dos programas de PSA e ampliam as redes de suporte.

---

<sup>258</sup> GUEDES, F. B.; SEEHUSEN, S. E.. Pagamentos por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios. – Brasília: MMA, 2012. 280p.

<sup>259</sup> KFOURI, A.; FAVERO, F. Projeto Conservador das Águas Passo a Passo: Uma Descrição Didática sobre o Desenvolvimento da Primeira Experiência de Pagamento por uma Prefeitura Municipal no Brasil.- Brasília, DF: The Nature Conservancy do Brasil, 2011.

<sup>260</sup> BERNASCONI, P. B. Custo-efetividade ecológica da compensação de reserva legal entre propriedades no estado de São Paulo. Dissertação de Mestrado. Unicamp, 2013.

Os instrumentos de comunicação contribuem ainda para o surgimento de demanda por serviços ambientais, à medida que leva às comunidades informações sobre os benefícios ambientais e financeiros de um programa de PSA. Conforme Guedes e Seehusen, o baixo interesse em se pagar pela proteção dos recursos hídricos pode estar associado ao desconhecimento do público sobre a relação das florestas e a manutenção da qualidade e quantidade de água. Enfatiza-se, portanto, a importância dos instrumentos de comunicação, pois, por meio deles, é possível potencializar a conscientização e o convencimento dos beneficiários e potenciais pagadores pelos serviços ambientais. Desse modo, tais instrumentos revelam-se como importantes estratégias para garantir a existência dos mecanismos de PSA.

Por se compreender que o custo é um dos principais fatores limitantes para a implementação de um PSA, acredita-se que as redes de apoio, arranjos institucionais e parcerias (também considerados instrumentos de comunicação) podem contribuir significativamente para a implementação de tais programas. Projetos de PSA podem ter como fontes de financiamento recurso financeiro proveniente da cobrança pelo uso da água, compensações financeiras ou termos de ajustamento de conduta. Pode-se, ainda, buscar outras fontes de financiamento como bancos, organismos internacionais como ONG's, companhias, empresas, os quais formam também o arranjo institucional dos projetos de PSA.

### **2.1. PSA no Brasil – Legislação e Instrumentos de Política Ambiental**

No Brasil, a implantação dos programas de PSA encontrava previsão na Lei nº 12.651/2012, conhecida como Código Florestal Brasileiro. Esta lei autoriza a instituição do PSA de forma abrangente em todo o território nacional, como retribuição às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas que geram serviços ambientais<sup>261</sup>.

Em 2021, foi sancionada, pelo governo federal, a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), por meio da Lei nº 14.119/2021<sup>262</sup>. Essa lei representa um importante marco regulatório para o desenvolvimento sustentável do país, pois permite um alinhamento entre os instrumentos de regulação nos três níveis federativos.

Os programas de PSA hídricos podem ser classificados conforme as metodologias adotadas para valoração dos serviços ambientais. De acordo com as tipologias apresentadas no Guia para Formulação de Políticas Públicas Estaduais e Municipais de Pagamentos por Serviços Ambientais, elaborado pela FGBPN e outros parceiros, uma das formas de valoração dos serviços ambientais é o custo de oportunidade. Este é o método de valoração escolhido para o projeto PSA “Produtor de Água”, ou seja, é estipulado um valor mínimo a ser pago para que o proprietário da terra

---

<sup>261</sup> BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Brasil, 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 3 de julho de 2022.

<sup>262</sup> BRASIL. Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.119-de-13-de-janeirode-2021-298899394>. Acesso em: 3 de julho de 2022.



deixe de realizar a atividade tradicional e passe a realizar a atividade sustentável.

Ainda existe muita dificuldade para estabelecer de forma efetiva os custos e benefícios dos sistemas de PSA. Não é tarefa fácil valorar os serviços ambientais. E convencer gestores /sociedade civil a respeito das vantagens de apoiar /aderir a um projeto de PSA, demonstrando seus benefícios econômicos e ambientais, ainda é um desafio.

A fiscalização do funcionamento do PSA é outro grande desafio. Existe dificuldade em se estabelecer parâmetros a respeito do que deve ser mensurado e como isto deve ser feito de modo a comprovar que o uso alternativo foi compensador.

Uma vez realizado o monitoramento, as informações obtidas devem ser difundidas. A divulgação dos dados e sua disponibilidade também são fatores importantes, à medida que servem de base para outros projetos<sup>263</sup>. Bernardes e Sousa Jr.<sup>264</sup> sugerem que os resultados obtidos durante todas as etapas sejam divulgados para toda a sociedade e não somente para as partes diretamente envolvidas com os programas. Mais uma vez observa-se a importância de atentar para os mecanismos de comunicação para garantir a efetividade do PSA, pois sistemas capazes de informar gestores e população e mesmo o marketing a respeito dos avanços obtidos contribuem para a difusão e fortalecimento da iniciativa.

Alguns aspectos que enfraquecem as iniciativas de PSA estão relacionados à falta de continuidade e à falta de recurso financeiro para dar credibilidade às iniciativas. O fortalecimento da regulamentação a respeito do tema contribui para contrabalançar esse problema. A consolidação de uma base legal tanto em nível federal, quanto estadual e municipal permite inserir o recurso no orçamento e, posteriormente, repassar esse recurso ao beneficiário. Na mesma medida, a realização e o fortalecimento de parcerias com o setor privado, bem como a conscientização e o marketing relativo ao sucesso do que já se tem consolidado contribui para aumentar a credibilidade da população em relação a tais aspectos.

Os PSAs hídricos têm por finalidade a proteção e restauração de ecossistemas naturais em áreas estratégicas para a produção de água (nascentes, matas ciliares e áreas de captação). Desse modo, os proprietários de terra/produtores rurais que se dispõem realizar tais práticas são remunerados. É preciso então demonstrar para estes produtores não apenas os benefícios econômicos, mas principalmente a importância que esse uso alternativo que ele está fazendo tem para a manutenção do serviço ambiental, isto é, como a prática sustentável pode refletir na proteção da qualidade e quantidade da água. Os instrumentos de comunicação são fundamentais para que esta demonstração possa ser feita.

---

<sup>263</sup> LIMA, A. P. M.; ALBUQUERQUE, R. H.; PRADO, R. B.; TURETTA, A. P. D, Marcos Vinicius GODECKE, M. V; HUPFFER, H. M, CHAVES, I.R. .O futuro dos Pagamentos por Serviços Ambientais no Brasil a partir do novo Código Florestal. Desenvolvimento e Meio Ambiente. Vol. 31, agosto 2014, DOI: 10.5380%2Fdma.v31i0.34896.

<sup>264</sup> BERNARDES, C; SOUSA JÚNIOR, W. C. (2010). Pagamento por serviços ambientais: experiências brasileiras relacionadas à água. In Anais V Encontro nacional da ANPAS, Florianópolis, Out.2010, pp.1-11.

Segundo Veiga e Gavaldão<sup>265</sup>, as principais dificuldades apresentadas pelas iniciativas relativas a PSAs hídricos são: Custo significativo das atividades de implantação e desenvolvimento; Necessidade de capacitação técnica para a realização das atividades de desenvolvimento; Ausência do recurso para os PSA; Falta a consolidação legal para a implementação dos PSA; Dificuldade na execução de recursos públicos, originada da ausência do arcabouço legal ou de processos extremamente burocráticos na gestão de contratos; Desconhecimento dos produtores em relação as suas obrigações ambientais (o que aumentaria o nível de adesão aos projetos).

Nota-se que os instrumentos de comunicação, especialmente os trabalhos de informação e conscientização da sociedade tem papel fundamental para ampliar a credibilidade e a adesão a tais projetos. Por outro lado, a formação de redes de apoio tem potencialidade para resolver problemas ligados à falta de recursos e de capacitação técnica.

Portanto, acredita-se que a melhor forma de impulsionar as iniciativas de programas de PSA seja incentivando a formação de redes de apoio, seja por meio de parcerias com o setor privado, arranjos institucionais regionais e locais para implementação de projetos, parcerias com os órgãos de assistência rural e comitês de bacias. Por outro lado, é preciso um trabalho intenso e contínuo de conscientização e informação da população e dos produtores acerca das vantagens de aderir a esse tipo de programa para que assegurar melhor qualidade de vida em médio e longo prazo.

### **3. O Programa “Produtor de Água” de Rio Pomba- MG e os Instrumentos de Comunicação como Mecanismos de Política Ambiental**

Nesse tópico será abordado o programa de PSA Hídrico desenvolvido no município de Rio Pomba – MG com vistas a analisar se os instrumentos de comunicação foram utilizados de modo complementar aos incentivos econômicos e os reflexos desta (não) utilização. O “Produtor de Água” foi um programa de adesão voluntária de pagamento por serviços ambientais, desenvolvido no município de Rio Pomba, na Zona da Mata de Minas Gerais. Foram beneficiados os produtores rurais que, por meio de práticas e manejos conservacionistas, contribuísem para a conservação das águas.

Com o nome de “Nascentes do rio Pomba e do rio Muriaé - Implementação do PSA”, o projeto almejou implantar o PSA de forma estratégica, através de Unidades Demonstrativas (UD's) contendo práticas de restauração/reflorestamento, de conservação de matas, nascentes e APP's, de melhoria das condições agroambientais de solo e de educação ambiental em pequenas bacias de afluentes do rio Pomba e do rio Muriaé. O

---

<sup>265</sup> VEIGA, F; GALVADÃO, M. (2012). Iniciativas de PSA de Conservação dos Recursos Hídricos na Mata Atlântica. In Pagamentos por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios Org. por GUEDES, SEEHUSEN, S. E. 2012. Pagamentos por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios. – Brasília: MMA, 280p

programa “Produtor de Água” foi desenvolvido na Bacia hidrográfica do Rio Pomba, afluente da margem esquerda do Rio Paraíba do Sul<sup>266</sup>.

O projeto PSA Hídrico denominado “Implementação do PSA (Pagamento por Serviços Ambientais)”, contemplou, por meio de Edital de chamamento, publicado pela Prefeitura Municipal de Rio Pomba, em 15 de setembro de 2015, 12 propriedades rurais, que realizavam práticas integradas de Recuperação e Conservação dos recursos hídricos, para funcionarem como Unidades Demonstrativas.

O quadro a seguir dispõe sobre as características básicas das propriedades participantes do Projeto:

Quadro 1: Características das propriedades beneficiadas pelo programa “Produtor de Água”

Propriedade	Tamanho (hectares)	Principais atividades econômicas	Total de Nascentes e Olhos d'água	Nascentes e Olhos d'água incluídas no Projeto	
Arthur Chiacchio Petrucelli - Sítio Santo Antônio	4,41	4	Agricultura, pecuária leiteira e agroecologia	2 nascentes	2 nascentes
Elias Pereira das Chagas - Sítio dos Lucianos	3,68	4	Agricultura e pecuária leiteira	2 nascentes	1 nascente
Francisco Toledo Cancela - Sítio Bom Retiro	0,54	8	Agricultura e pecuária leiteira	4 nascentes e olhos d'água	4 nascentes e olhos d'água
Jânio Cancela Campos - Sítio Bom Jardim	7,18	3	Agricultura e pecuária leiteira	4 nascentes e olhos d'águas	3 nascentes e olhos d'água
José Flávio de Paula - Fazenda Boa Vista	7,97	1	Agricultura e pecuária leiteira	2 nascentes e olhos d'águas	2 nascentes e olhos d'águas
Marcelo de Oliveira Senra -	1,57	2	Agricultura e pecuária leiteira	1 nascente	1 nascente

<sup>266</sup> RUELA, B. P. Caracterização Morfométrica da Microbacia Bom Jardim situada no Município de Rio Pomba, MG: Uma Análise de Áreas Críticas para a Possível Implementação do Programa Produtor de Água. Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Geografia da Universidade Federal de Viçosa, apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Geografia. Universidade Federal de Viçosa. Viçosa – MG. 2015.

Sítio Morro Alto				
Márcio Soares dos Santos - Sítio Écoletivo	67	4,	Atividades agrícolas e pecuária	1 nascente
Marcos Geraldo de Oliveira Senra - Fazenda Bom Jardim	57,73		Agricultura e pecuária leiteira	1 nascente
Marta Cristina Batista - Sítio Pedra Alta	3,47	4	Atividades agrícolas e pecuária leiteira	4 nascentes e olhos d'água
Mauro de Oliveira Senra - Sítio Bom Retiro	8,42	1	Agricultura e pecuária leiteira	1 nascente
Raimundo Araújo Teixeira - Fazenda Boa Vista	5,09	2	Agricultura e pecuária de corte	2 nascentes e 2 olhos d'água
Victor Ramalho Caldas - Fazenda Morro Alto	20	4,	Agricultura e pecuária	-

Fonte: Projeto Executivo de Restauração – Tabulação – Jaqueline Meira – 2022.

O quadro a seguir apresenta as áreas de cada propriedade abrangida pelo projeto, tanto no que tange à restauração quanto à conservação:

**Quadro 2: Áreas abrangidas pelo Projeto**

Propriedade	Área de Preservação Permanente - APP (hectares)	Restauração Florestal (hectares)	Conservação Florestal (hectares)
Arthur Chiacchio Petrucceli - Sítio Santo Antônio	8,71	11,57	14,31
Elias Pereira das Chagas - Sítio dos Lucianos	7,95	1,64	0,71
Francisco Toledo Cancela - Sítio Bom Retiro	12,13	0,75	1,48
Jânio Cancela Campos - Sítio Bom Jardim	6,31	0,71	0,61
José Flávio de Paula - Fazenda Boa Vista	-	-	-
Marcelo de Oliveira Senra - Sítio Morro Alto	3,72	1,22	1,95

Márcio Soares dos Santos - Sítio Écoletivo	1,4	0,12	3,56
Marcos Geraldo de Oliveira Senra - Fazenda Bom Jardim	11,14	0,80	1,46
Marta Cristina Batista - Sítio Pedra Alta			2,6
Mauro de Oliveira Senra - Sítio Bom Retiro	3,29	1,21	3,97
Raimundo Araújo Teixeira - Fazenda Boa Vista	2,56	1,51	9,04
Victor Ramalho Caldas - Fazenda Morro Alto	1,19	1,16	0,35

Fonte: Projeto Executivo de Restauração – Tabulação – Jaqueline Meira – 2022.

Compreende-se que a iniciativa do PSA hídrico “Produção de Águas” tenha sido exitosa, visto que doze proprietários se interessaram em participar do projeto, e, alguns deles conseguiram preservar além da meta estabelecida. Apesar disso, algumas considerações podem ser feitas, no que se refere ao estabelecimento de parcerias e conscientização da sociedade civil.

Com relação às parcerias, foram realizados acordos da Prefeitura Municipal com o CEIVAP - Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, criado pelo Decreto Federal nº 1.842, de 22 de março de 1996. Além disso, foi realizada parceria com a Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul - AGEVAP, criada em 20 de junho de 2002 e com a ACOMAD – Associação Comunitária dos moradores e produtores rurais do município de Astolfo Dutra – MG.

Ressalta-se que, embora o Instituto Federal esteja localizado na mesma região onde se encontram as Unidades Demonstrativas do projeto, não houve nenhum tipo de parceria ou desenvolvimento de qualquer projeto conjunto entre a instituição e os demais parceiros.

Ainda a respeito da participação da sociedade civil, nota-se forte desconhecimento por parte da população a respeito do projeto. Com exclusão dos moradores da região onde se desenvolveu o projeto, é raro os municípios apresentarem conhecimento sobre a iniciativa. Nem mesmo os estudantes e servidores públicos do Instituto Federal conhecem o programa em sua profundidade.

Nesse ponto, ressalta-se a importância do uso dos instrumentos de comunicação em conjunto com os demais mecanismos de política ambiental para o sucesso de um programa de PSA. Acredita-se que um trabalho de conscientização e informação da comunidade do município, bem como da comunidade acadêmica do Instituto Federal pudesse ter contribuído para

dar maior visibilidade e, assim também, maior adesão aos propósitos do programa. Compreende-se que o envolvimento da sociedade, fazendo com o que o cidadão sinta-se protagonista do processo é fundamental para o sucesso do programa.

Apresenta-se, a seguir, uma pesquisa realizada no site da Prefeitura Municipal de Rio Pomba, principal fonte de notícias acerca do programa de PSA “Produtor de Águas”, com a finalidade de demonstrar que foram poucos os recursos de comunicação utilizados como forma de divulgar o referido projeto.

A pesquisa foi realizada no site da Prefeitura Municipal de Rio Pomba - <https://www.riopomba.mg.gov.br/><sup>267</sup>- e os termos de busca utilizados foram “pagamento por serviços ambientais” e “PSA”. Aplicou-se um filtro à pesquisa, selecionando o no período de 01/01/2015 a 30/05/2022. Como resultados, obteve-se 6 matérias publicadas sobre o Projeto “Produtor de Águas”. As reportagens seguem descritas:

**Município de Rio Pomba realiza a entrega dos cheques referentes ao Pagamento por Serviços Ambientais - Publicado em 28/01/2020**

Registra a cerimônia de pagamento da primeira parcela do PSA. É relatado que o PSA se dá através de Unidades Demonstrativas (UD's), com práticas integradas de Recuperação e Conservação de Pequenas Bacias Hidrográficas.

Disponível no link: <https://www.riopomba.mg.gov.br/detalhe-da-materia/info/municipio-de-riopomba-realiza-a-entrega-dos-cheques-referentes-ao-pagamento-por-servicos-ambientais/9003>

**Você sabia que o Rio Pomba faz parte de um seletto grupo de municípios produtores de água?- Publicado em 20/03/2018**

Registra a participação do município de Rio Pomba no programa de PSA, que visa a revitalização da microbacia hidrográfica do Rio Pomba. Disponível no link: <https://www.riopomba.mg.gov.br/detalhe-da-materia/info/voce-sabia-que-o-rio-pomba-faz-parte-de-um-seleto-grupo-de-municipios-produtores-de-agua/8224>

**Município de Rio Pomba inicia nova fase do programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) - Publicado em 02/04/2019**

A reportagem aborda a penúltima fase do projeto de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), que visa a manutenção das áreas com coroamento, roçadas e adubação de cobertura. Disponível no link: <https://www.riopomba.mg.gov.br/detalhe-da-materia/info/municipio-de-riopomba-inicia-nova-fase-do-programa-de-pagamento-por-servicos-ambientais-psa/8634>

**Município de Rio Pomba trabalha em projeto de proteção às nascentes – Publicado em 16/02/2018**

Aborda as ações da Prefeitura para colocar em prática o cercamento das nascentes, para contribuir no isolamento do fator de degradação. Disponível no link: <https://www.riopomba.mg.gov.br/detalhe-da-materia/info/municipio-de-riopomba-trabalha-em-projeto-de-protecao-as-nascentes/8185>

<sup>267</sup> Prefeitura Municipal de Rio Pomba. <https://www.riopomba.mg.gov.br/>

### **Produtores rurais de Rio Pomba assinam contrato de revitalização das bacias hidrográficas - Publicado em 30/06/2017**

Da notícias de que o projeto está em andamento desde 2015 e que prevê práticas de recuperação e conservação das microbacias dos córregos Bom Jardim, São Lourenço e Tejuco. Disponível no link: <https://www.riopomba.mg.gov.br/detalhe-da-materia/info/produtores-rurais-de-rio-pomba-assinam-contrato-de-revitalizacao-das-bacias-hidrograficas/7930>

### **Município de Rio Pomba convida para cerimônia de assinatura de contrato de revitalização de bacias h - Publicado em 27/06/2017**

Registra que o projeto foi proveniente da parceria entre o município e a Associação Pró Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Paraíba do Sul. Disponível no link: <https://www.riopomba.mg.gov.br/detalhe-da-materia/info/municipio-de-rio-pomba-convida-para-cerimonia-de-assinatura-de-contrato-de-revitalizacao-de-bacias-h/7921>

Nota-se, portanto, que considerando ser este site o que mais contém informações sobre tal programa, os mecanismos de comunicação foram usados de forma bastante incipiente, principalmente se considerado a sua importância enquanto veículo de informação da sociedade e também como forma de divulgação do próprio projeto.

## **4. Considerações Finais**

Os programas de PSA tem se apresentado como importantes mecanismos para incentivar práticas que visam aprimorar, melhorar ou recuperar a qualidade ambiental. Os instrumentos econômicos têm importância fundamental nesta seara, visto ser um elemento essencial no propósito de incentivar uma mudança de hábito no que se refere ao uso do solo, ou relacionamento com recursos ambientais como a biodiversidade ou os recursos hídricos. Atualmente os instrumentos econômicos tem ganhado tanta relevância quanto os já conhecidos instrumentos de comando e controle, como as legislações, regulações, multas e punições.

O que buscou-se demonstrar nesse trabalho é que, ao lado desses dois importantes grupos de instrumentos de política ambiental, é preciso considerar os mecanismos de comunicação, relacionados às práticas de conscientização, informação, divulgação, e estreitamento de parcerias. Acredita-se que, tais mecanismos, associados aos outros dois anteriores tem um importante papel para o sucesso e a efetividade de programas ambientais, especialmente os de PSA.

Neste trabalho, realizou uma análise a respeito do PSA Hídrico desenvolvido pela Prefeitura do Município de Rio Pomba- MG, denominado “Produtor de Águas”, com vistas a demonstrar que ainda se faz uso incipiente dos instrumentos de comunicação como ferramentas para impulsionar projetos ambientais, especialmente os PSAs.

Por meio de uma busca realizada no próprio site da Prefeitura Municipal, foi possível encontrar apenas seis notícias referentes ao programa em questão. Isto demonstra que o órgão criador do programa utilizou de forma tímida este mecanismo que muito poderia ter contribuído para dar visibilidade e levar informação à sociedade a respeito da proposta.



Sabe-se que o sucesso desse tipo de iniciativa decorre, em grande parte, do envolvimento da população com a causa, percebendo que a sua conduta é capaz de definir melhorias para a sociedade como um todo. E este processo de conscientização necessita de um uso mais intenso dos mecanismos de comunicação.

Além disso, as parcerias também são extremamente relevantes para o sucesso de programas de PSA. E os instrumentos de comunicação podem ajudar na formação desses acordos e arranjos institucionais, tanto como setor público, quanto com a iniciativa privada.

Compreende-se que os instrumentos de comunicação são importantes ferramentas de política ambiental, capazes de contribuir de forma efetiva para o sucesso de programas ambientais, como por exemplo, os PSAs, especialmente se utilizados em conjuntos com os instrumentos econômicos e os de comanda e controle.





## OS REVESES JURÍDICOS DOS TITULARES AOS RECURSOS BIOLÓGICOS E CONHECIMENTOS TRADICIONAIS: OS INDÍGENAS BRASILEIROS COMO SUJEITOS DE DIREITO

THE JURIDICAL ISSUES OF GENETIC RESOURCES AND  
TRADITIONAL KNOWLEDGE HOLDERS: THE BRAZILIAN INDIANS AS  
SUBJECTS OF LAW

Lucas Tabanez Murta de Souza<sup>268</sup>

**RESUMO:** O objetivo desta pesquisa é discutir o processo de consentimento prévio sobre os recursos naturais e conhecimentos tradicionais dos povos indígenas, de forma a esclarecer os interessados neste processo e analisar a função do Estado, tanto como protetor como violador de direitos humanos e patrimoniais destas populações. Desse modo, serão analisados instrumentos internacionais conexos, bem como casos da Corte Interamericana de Direitos Humanos e de tribunais nacionais, a fim de apresentar aspectos de direito internacional e direito municipal em questão. Tendo isso em vista, pretende-se utilizar uma abordagem teórica-documental do tipo indutiva, através de fontes bibliográficas e legais.

**Palavras-chave:** Consulta Prévia, Livre e Informada; Povos Tradicionais; Biodiversidade; Direitos Humanos; Biopirataria.

**ABSTRACT:** This research aims to discuss the process of prior consultation on natural resources and traditional knowledge of indigenous peoples, clarifying the agents in this procedure and analyze the role of the state, whether as the protector or the violator of human rights and property rights of these populations. Thus, it will analyzed international instruments connected, as well as cases from the Interamerican Court of Human Rights and national tribunals, aiming to present aspects of international and municipal law under question. With that in mind, it will be displayed as a theoretic-documental approach from the inductive type, through bibliographic and legal sources.

**Keywords:** Free, Prior and Informed Consultation; Tribal People; Biodiversity; Human Rights; Biopiracy.

### 1.Introdução

O conceito de biodiversidade, biotecnologia e biopirataria não são estranhos ao Direito Internacional. Nada obstante, é notável que as

---

<sup>268</sup> Graduado em Direito, modalidade Integral, da Escola Superior Dom Helder Câmara. Membro do Grupo de Pesquisa Responsabilidade Ambiental: Civil e Internacional (RACIO) do Programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara.

discussões sobre o assunto são recentes, legados das grandes conferências ambientais. A princípio, no princípio 21 da Declaração de Estocolmo era conferida soberania aos Estados da sociedade internacional para fins de explorar seus próprios recursos. Posteriormente, na Conferência do Rio de Janeiro, em 1992, foi redigido a Convenção em Diversidade Biológica, com fim a criar um acesso equitativo aos recursos biológicos<sup>269</sup>.

A despeito dos resultados promissores dos acordos alcançados na Conferência do Rio de Janeiro, ainda não havia suficiente arcabouço normativo para os recursos genéticos<sup>270</sup>. Dessa maneira, desenvolveu-se as Diretrizes de Bonn a fim de regular melhor o acesso à recursos genéticos, embora ainda não vinculantes. Em consequência, na Conferência das Partes nº 10, em 2010, realizada na cidade de Nagoya, Japão, foi acordado o protocolo que viria a abarcar alguns dos clamores da sociedade internacional naquele período. Apesar de reações conflitantes entre diversos setores do plano internacional, houve notável evolução no uso equitativo de recursos e acesso aos conhecimentos tradicionais<sup>271</sup>.

Com novas pesquisas e métodos de acesso aos recursos genéticos, a biotecnologia retorna aos escopos de regulação, especialmente quanto aos conhecimentos tradicionais derivados da biodiversidade. Antes de dar início ao pleito, deve-se recordar a presença de alguns significados singulares referentes ao termo biotecnologia. Segundo Myshak<sup>272</sup>, existem nove definições possíveis cientificamente. Nesta pesquisa, tomar-se-á por opção metodológica o seguinte conceito biotecnologia como a tecnologia que utiliza sistemas biológicos, organismos vivos ou partes para criar diferentes produtos (MYSHAK, 2018)<sup>273274</sup>.

Assim, uma nova ameaça que divide o sistema internacional é a transferência ilegal de recursos genéticos e conhecimento tradicional, denominada biopirataria. A biopirataria é uma expressão que surgiu em 1993, quando uma organização não-governamental o utilizou para se referir ao fato de empresas multinacionais e instituições científicas estarem subtraindo e patenteando os recursos biológicos e conhecimentos

---

<sup>269</sup> SUISEYYA, Kimberly R. Marion. Negotiating the Nagoya Protocol: Indigenous Demands for Justice. Project Muse, [s. l.], vol. 14, n. 3, p. 102-124, ago. 2014. Disponível em: <https://learnnagoya.com/wp-content/uploads/2020/03/Suiseeya-2014.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2022.

<sup>270</sup> WATANABE, Myrna E. The Nagoya Protocol: Big Steps, New Problems. BioBriefs, [s. l.], vol. 67, n. 4, abr. 2017. Disponível em: <https://academic.oup.com/bioscience/article/67/4/400/3065742>. Acesso em: 22 jul. 2022.

<sup>271</sup> SUISEYYA, Kimberly R. Marion. Negotiating the Nagoya Protocol: Indigenous Demands for Justice. Project Muse, [s. l.], vol. 14, n. 3, p. 102-124, ago. 2014. Disponível em: <https://learnnagoya.com/wp-content/uploads/2020/03/Suiseeya-2014.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2022.

<sup>272</sup> MYSHAK, Helena. Definition of the Term “Biotechnology”. Multidisciplinary Research Journal, [s. l.], vol. X, n. 4, dez. 2018, p. 142-149. Disponível em: <http://cogito.ucdc.ro/COGITO%20nr.%204%20december%202018%20BTfinal.pdf#page=142>. Acesso em: 23 jul. 2022.

<sup>273</sup> *Idem*.

<sup>274</sup> “Biotechnology is technology that utilizes biological systems, living organisms or parts of this to develop or create different products” (MYSHAK, 2018, p. 147).

tradicionais sem consentimento<sup>275</sup>. Neste sentido, significa, em linhas gerais, o acesso não autorizado a recursos biológicos e conhecimentos tradicionais, desrespeitando a soberania permanente sobre os recursos genéticos e conhecimentos tradicionais, a qual é uma tese firmada pela Assembleia Geral das Nações Unidas desde 1950<sup>276</sup>, bem como confirmado posteriormente pela Convenção de Diversidade Biológica<sup>277</sup>.

Ocorre que os principais lesados pela prática são os povos indígenas e comunidades locais, especialmente brasileiras, que não tem capacidade para evitar a transferência de recursos biológicos, especialmente diante de um avanço industrial de novas técnicas de extração. Em verdade, cerca de 75% de todas as drogas possuem princípios ativos de plantas em uso na atualidade derivam de drogas usadas pela medicina indígena. Desse modo, a biopirataria, especialmente de conhecimentos tradicionais, representa um inevitável risco sobre a extração dos recursos dos povos indígenas. Ademais, salienta-se os direitos dos povos indígenas sobre seu território e a exploração de seus recursos, assegurado desde a convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho<sup>278</sup>.

Neste sentido de garantir aos povos e populações indígenas, a Constituição da Bolívia, mais moderna e alinhada com o etos internacional, defende, desde seu artigo 2º, a livre determinação e consolidação de suas entidades territoriais<sup>279</sup>. Da mesma forma pretende se comportar o Brasil, quando assegura aos direitos dos povos indígenas a suas terras ancestrais no artigo 231, §2º, da Constituição Federal, embora sem semelhante sucesso em aplicar tais disposições, como é o caso da Lei 13.123 que será posteriormente analisada<sup>280</sup>.

Por consequência, o problema que a pesquisa pretende discutir é o processo de consentimento prévio dos povos indígenas sobre os recursos naturais e conhecimentos tradicionais dos povos indígenas, tomando majoritariamente os impactos das comunidades brasileiras e sua condição jurídica.

---

<sup>275</sup> IACOMINI, Vanessa. Biodireito: e o combate à biopirataria. Curitiba: Juruá, 2009.

<sup>276</sup> TOLEDO, André de Paiva. Les grands enjeux contemporains du droit international des espaces maritimes et fluviaux et du droit de l'environnement : de la conservation de la nature à la lutte contre la biopiraterie. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Université Panthéon-Assas, Paris, 2012.

<sup>277</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; DIAFÉRIA, Adriana. Biodiversidade e patrimônio genético: no direito ambiental brasileiro. São Paulo: Max Limonad, 1999.

<sup>278</sup> DOURADO, Sheila Borges. A Lei n. 13.123/2015 e suas incompatibilidades com as normas internacionais. In: MOREIRA, Eliane Cristina Pinto; PORRO, Noemi Miyakasa; SILVA, Liana Amin Lima da (org.). A “Nova” Lei 13.123/2015 no Velho Marco Legal da Biodiversidade: Entre Retrocessos e Violações de Direitos Socioambientais. São Paulo: Ins. O Direito por um Planeta Verde, 2017. p. 81-100.

<sup>279</sup> BOLÍVIA. [Constituição (2011)] Constitución Política del Estado. Organización dos Estados Americanos. Disponível em: [https://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf). Acesso em: 23 jul. 2022.

<sup>280</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o[...]. Brasília, DF: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 jul. 2022.

Tendo isso em vista, pretende-se utilizar uma abordagem teórica-documental do tipo indutiva, através de fontes bibliográficas e legais. Com isso, o trabalho será organizado em duas partes. A primeira parte, “a tutela da biodiversidade: discussões e debates sobre a biopirataria”, tratará sobre a evolução e o corrente cenário da proteção contra a biopirataria. Já na segunda parte, “desafios para uma autonomia dos povos indígenas”, tratará das principais dificuldades do direito internacional e municipal a fim de encontrar uma solução para o revês jurídico.

## **2. A Tutela da Biodiversidade: Discussões e Debates sobre a Biopirataria**

Notadamente, a ascensão da biotecnologia alterou a relação do ser humano com a natureza, gerando uma valorização acentuada dos conhecimentos tradicionais associados. É bem verdade que algumas iniciativas para proteção contra a transferência ilegal de recursos e conhecimentos tomaram lugar, mas não alcançaram sucesso em envolver os principais agentes da biopirataria. Exemplo disso é a ausência de ratificação por parte dos Estados Unidos da América do CDB, responsável pelas maiores empresas de biotecnologia do mundo<sup>281</sup>.

Neste contexto tradicional, os recursos biológicos podem ser encontrados em duas formas principais: *in situ* ou *ex situ*. Em primeiro plano, recursos *in situ* são aqueles encontrados em seu habitat natural, no local onde é natural sua existência. Por outro lado, os recursos *ex situ* são aqueles situados em lugares alheios ao seu habitat natural. Portanto, seria intuitivo presumir a soberania dos Estados e povos sobre aqueles recursos que se encontram em seus respectivos territórios, todavia, como apresentado anteriormente, a prevalência da tese de soberania permanente sobre os recursos biológicos permite a proteção ainda que não se encontrem *in situ*, isto é, a proteção *ex situ* foi assim viabilizada<sup>282</sup>.

### **2.1. Caso Paradigma de Biopirataria em Recursos Hídricos**

Apesar do termo biopirataria ser cunhado apenas em 1993, a prática não é estranha aos povos dos países em desenvolvimento, especialmente no Brasil. A prática moderna de transferência ilegal de recursos biológicos teria ocorrido em 1876, quando o inglês Henry Wickham contrabandeou 70 mil sementes da seringueira *Hevea brasiliensis* para o *Royal Botanic Gardens de Kew*, instituição botânica inglesa. Por consequência, as mudas levadas para o sudeste asiático representaram a ruína financeira da

---

<sup>281</sup> RANGEL, Helano Márcio Vieira. A Proteção da Propriedade Intelectual e a Biopirataria do Patrimônio Genético Amazônico à Luz de Diplomas Internacionais. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 9, n. 18, p. 98-115, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/247>. Acesso em: 22 jul. 2022.

<sup>282</sup> JARAMILLO, Sildana; BAENA, Margarita. *Conservação ex situ de Recursos Fitogenéticos*. Cali: Instituto Internacional para os Recursos Fitogenéticos, 2000. Disponível em: <https://cgspace.cgiar.org/bitstream/handle/10568/104357/915.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 23 jul. 2022.

comunidade local da Amazônia brasileira que não recebeu as compensações devidas<sup>283</sup>.

Outro caso bem conhecido ocorreu quando laboratório *Abbot*, que obteve ilicitamente cerca de 750 rãs *epipedobates tricolor*. Antes disso, era de conhecimento local que a substância produzida pelo animal era a cura para diversos males de sintomas como o amarelão a dores de cabeça, sendo conhecida como “vacina do sapo”. Tais propriedades foram de grande proveito para o laboratório *Abbot*, o qual anunciou a fabricação de um novo composto com base na secreção em tela. Além disso, outras instituições, como é o caso da Universidade do Kentucky e *Dainippon Pharmaceut Co.* Mais uma vez, a despeito de pertencer ao Brasil o patrimônio genético específico, coube à Organização Não Governamental *Acción Ecológica*, do Equador, a requisição de revogação de patente<sup>284</sup>.

Em se tratando mais especificamente de conhecimento tradicional associado, pode-se citar o caso do veneno indígena “curare”. A substância era utilizada nas pontas de flexas indígenas e instrumentos de caças, denominados zarabatanas, sendo fundamental para imobilização da presa. Isso gerou grande interesse dos primeiros exploradores, que descreveram com precisão os meios com os quais os indígenas transformavam a sustância. Nada obstante, foi somente na década de 1970, quando pesquisadores norte-americanos levaram a substância para o estudo no exterior, que a substância e suas potencialidades foram patenteadas pelas farmacêuticas *Hoffmann La Roche*, *Omnichem S.A* e *Eli Lilly and Company*. E, não bastando a violação do conhecimento tradicional, não houve qualquer movimentação da República Federativa do Brasil para apresentar qualquer pedido de patente em favor do povo lesado<sup>285</sup>.

Dessa maneira, é evidente a formação de uma nova forma de exploração do terceiro mundo, neste caso, o biocolonialismo que, como bem definem Gomes e Sampaio<sup>286</sup>:

Vende-se aos países pobres a preços altos o que lhes foi ilicitamente extraído (MAGALHÃES, 2011, p. 64). É a face de um novo colonialismo, ilocucionariamente, chamado de “biocolonialismo”. Há uma lógica de dominação e apropriação econômica antiga exercida com objeto e métodos não propriamente novos, mas adaptados à atual fase da economia.

Neste novo modelo, a biopirataria revela seus efeitos mais perversos, com simulacros de pesquisadores que camuflam seu contrabando e subtração da diversidade biológica dos países em desenvolvimento, de

---

<sup>283</sup> RANGEL, Helano Márcio Vieira. A Proteção da Propriedade Intelectual e a Biopirataria do Patrimônio Genético Amazônico à Luz de Diplomas Internacionais. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 9, n. 18, p. 98-115, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/247>. Acesso em: 22 jul. 2022.

<sup>284</sup> *Idem*.

<sup>285</sup> GOMES, Magno Federici; SAMPAIO, José Adércio Leite. Biopirataria e Conhecimentos Tradicionais: as Faces do Biocolonialismo e sua Regulação. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.16, n. 36, p. 91-121, jan/abr. 2019. Disponível: <http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v16i34.1274>. Acesso em: 22 jul. 2022.

<sup>286</sup> *Idem*.

forma a patenteá-los e vendê-los sem divisão equitativa dos benefícios. Trata-se de verdadeira forma de colonialismo, sem definição de espaço específico e pautada por uma lógica de dominação e apropriação econômica<sup>287</sup>.

## 2.2. Uma Síntese das Discussões entre o Acesso aos Recursos Genéticos no Sistema Internacional

A princípio, para melhor entendimento das ponderações sobre as proteções contra a transferência e registro ilegal de substâncias ou conhecimentos tradicionais, é necessário entender os institutos responsáveis pelo conflito em tela. Recordar-se que, após a apresentação dos casos paradigmas, pode-se observar, em certa medida, um padrão entre os métodos tradicionais utilizados pelos biopiratas para executar sua atividade. Em um primeiro momento, um pesquisador ou viajante insere-se na comunidade, como um simples excêntrico e curioso. Em seguida, subtrai parte do elemento ou conhecimento de interesse e envia-o para o estudo de seus consortes. E, finalmente, após descobertas feitas a partir da subtração ilegal, utilizam o conhecimento para locupletamento próprio e excluem os indígenas ou comunidades locais da herança.

No cenário da contemporaneidade, parte importante para obter lucro é o instituto dos direitos de propriedade intelectual, o qual pode ser dividido em dois ramos. Primeiro, pode ser citado o direito autoral, abrangendo os direitos dos autores sobre suas obras artísticas, literárias e científicas. Por outro lado, existe o direito da propriedade industrial, incluindo patentes de invenções, registro de marcas comerciais, indicações geográficas e segredos de comércio<sup>288</sup>.

No plano internacional, dois são os principais tratados multilaterais referentes à propriedade intelectual: o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio, doravante TRIPS<sup>289</sup> e o Tratado de Cooperação em Matéria de Patentes, conhecido pela sigla TCMP. Em primeiro ponto, o acordo TRIPS tem como objetivo, segundo seu próprio texto, reduzir os impedimentos para realização do comércio e promover a proteção dos direitos de propriedade intelectual<sup>290</sup>. Por outro lado, o Tratado de Cooperação em Matéria de Patentes deseja, conforme seu preâmbulo, aperfeiçoar a proteção legal de invenções<sup>291</sup>.

Em realidade, o atual direito internacional vigente não tem auxiliado na proteção dos países pobres em defesa dos recursos naturais e

---

<sup>287</sup> *Idem*.

<sup>288</sup> WORLD TRADE ORGANIZATION. Intellectual property: protection and enforcement. [s.l], [s.d]. Disponível em: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/agrm7\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm7_e.htm). Acesso em: 24 jul. 2022.

<sup>289</sup> Em inglês, Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights, mais conhecido como TRIPS.

<sup>290</sup> AGREEMENT on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights. Marrakesh, Marroco, 15 abr. 1994. Disponível em: [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/27-trips\\_01\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips_01_e.htm). Acesso em: 23 jul. 2022.

<sup>291</sup> PATENT Cooperation Treaty. Washington, D.C., 19 jun. 1970. Disponível em: <https://wipolex.wipo.int/en/text/288637>. Acesso em: 23 jul. 2022.

conhecimentos associados. Quando assinaram o Acordo, os Estados em desenvolvimento acreditavam que haveria maior escoamento de seus produtos agrícolas, pois haveria uma diminuição de barreiras internacionais, o que acabou não ocorrendo<sup>292</sup>.

É bem verdade, contudo, que houve propostas de emenda ao TRIPS tem sido proposta para adequação à proteção da biodiversidade internacional promovida pela Convenção em Diversidade Biológica. Em primeiro momento, houve uma proposta dos países em desenvolvimento liderados pela Índia, Brasil e Peru para incluir como obrigação para registro de patente a revelação de origem do recurso natural ou conhecimento utilizado na invenção, bem como a evidência do consentimento prévio para acesso e repartição justa e equitativa. Outra proposta foi submetida pela Noruega sobre a obrigação de informar o local de origem, se conhecido, criando sanções fora do sistema de patentes para informações falsas. Uma terceira proposta foi apresentada pela União Europeia retomam a obrigação de revelar a origem, desta vez tanto em sistema nacionais e internacionais de patentes, mas igualmente uma sanção fora do sistema de patentes. Por fim, menciona-se uma proposta de emenda ao TCMP por parte da Suíça, pela qual seria possível exigir da parte a origem do conhecimento, sem, contudo, dispor de qualquer obrigatoriedade para tal ato. Não obstante às tentativas de emenda, não houve sucesso no processo de negociação até o momento sobre o artigo 27.3(b) do Acordo de TRIPS, principalmente com a oposição dos principais beneficiados, o que inclui Estados Unidos, Japão e União Europeia<sup>293</sup>.

O sistema internacional, porém, não cessou em buscar soluções para a falta de segurança para o patrimônio genético dos megadiversos, o que viria a ocorrer nas negociações do Protocolo de Nagoya. De início, havia uma proposta do México, apoiada pelo Brasil, de estabelecer um certificado internacional de procedência legal, o que viria a se tornar a obrigação de providenciar uma emissão de uma “permissão” ou documento equivalente como evidência do consentimento prévio e informado do país, conforme artigo 6.3 do Protocolo. Outras tentativas de avanço não tiveram igual sucesso, como a identificação de origem proposta pelo Brasil ainda na Organização Mundial da Propriedade Intelectual, porquanto, ainda que mantido em essência, não dispôs de obrigatoriedade no texto final do Protocolo. Isso em nada ofuscou o sucesso de estabelecer um instrumento

---

<sup>292</sup> GOMES, Magno Federici; SAMPAIO, José Adércio Leite. Biopirataria e Conhecimentos Tradicionais: as Faces do Biocolonialismo e sua Regulação. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.16, n. 36, p. 91-121, jan/abr. 2019. Disponível: <http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v16i34.1274>. Acesso em: 22 jul. 2022.

<sup>293</sup> MAGALHÃES, Vladimir Garcia. Propriedade Intelectual, Biodiversidade e Mudança Climática. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 103, p. 517-536, jan./dez. 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67817/70425/89248>. Acesso em: 22 jul. 2022.

internacional juridicamente vinculante para a proteção dos recursos genéticos<sup>294</sup>.

Com isso, percebe-se uma evolução nos ânimos do sistema internacional em favor de uma regulamentação da proteção da diversidade biológica. Tal fato pode ser bem evidenciado pela Diretriz de Bonn, que seria um instrumento não vinculante para regulamentação das disposições da CDB, bem como o Protocolo de Nagoya como já evidenciado. Ainda assim, ainda resta dúvidas e incertezas a respeito do sistema que, mesmo em países centrais na negociação como o Brasil, somente teve o instrumento ratificado pelo Congresso Nacional em 2015<sup>295</sup>. Portanto, sobretudo no que concerne a proteção dos povos tradicionais, a segurança ainda parece irremediavelmente distante, especialmente no que tange a proteção especial concedida às terras indígenas por parte da Convenção 169 da OIT e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas<sup>296</sup>.

### 3. Desafios para uma Autonomia dos Povos Indígenas nas Negociações

Evidentemente, o Direito Internacional teve o cuidado de evoluir gradualmente em prol de uma proteção específica para evitar a transferência e registro ilegal de invenções que não disponham de consentimento prévio e informado. Todavia, deve-se considerar as necessidades e anseios dos povos indígenas, os quais somente poderão ser alcançados em plenitude com a possibilidade de negociação de acordos para distribuição equitativa dos benefícios. Neste contexto, há uma série de fatores a serem considerados cuidadosamente.

Em primeiro plano, o sistema internacional, como tornou-se convencional desde Vestfália, é composto por Estados e, portanto, garantem a eles majoritariamente, se não completamente, a segurança promovida no Direito Internacional dos recursos biológicos<sup>297</sup>. Conforme já afirmado anteriormente, o direito de soberania sobre seus próprios recursos é assegurado pelo Declaração de Estocolmo e a Convenção de Diversidade Biológica, o que representa certo óbice para as negociações autônomas dos povos tradicionais. Em contraste, existe a Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas que, a despeito de não ser vinculante, assegura o direito de autodeterminação para determinar seu status político e perseguir seu desenvolvimento econômico, social e cultural<sup>298</sup>.

<sup>294</sup> TESCARI, Adriana Sader. A biodiversidade como recurso estratégico, as negociações do Protocolo de Nagoia e a política externa brasileira. Brasília: Funag, 2021. Disponível em: [https://funag.gov.br/biblioteca-nova/pdf/mostraPdf/1/1158/biodiversidade\\_como\\_recurso\\_estrategico\\_as\\_negociacoes\\_d\\_o\\_protocolo\\_de\\_nagoia\\_e\\_a\\_politica\\_externa\\_brasileira\\_a](https://funag.gov.br/biblioteca-nova/pdf/mostraPdf/1/1158/biodiversidade_como_recurso_estrategico_as_negociacoes_d_o_protocolo_de_nagoia_e_a_politica_externa_brasileira_a). Acesso em: 22 jul. 2022.

<sup>295</sup> Idem.

<sup>296</sup> GOMES, Magno Federici; SAMPAIO, José Adércio Leite. Biopirataria e Conhecimentos Tradicionais: as Faces do Biocolonialismo e sua Regulação. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.16, n. 36, p. 91-121, jan/abr. 2019. Disponível: <http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v16i34.1274>. Acesso em: 22 jul. 2022.

<sup>297</sup> SHAW, Malcolm N. International Law. 6. ed. Cambridge: Cambridge Press, 2008.

<sup>298</sup> UNITED NATIONS. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. 29 jun. 2006. Disponível em: [https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP\\_E\\_web.pdf](https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_E_web.pdf). Acesso em: 23 jul. 2022.



A outro giro, soma-se problema da patente disparidade formal de recursos e instrução entre povos indígenas e grandes corporações, especialmente as farmacêuticas. Bem se sabe que, no cenário atual de capitalismo monopolista, empresas multinacionais têm receitas superiores à orçamento de diversos Estados, tornando-as grandes atores do sistema internacional<sup>299</sup>. Embora bastante criticável, uma alternativa apresentada por Pereira e Mello<sup>300</sup> para este problema é apresentada com o conceito de *commerce équitable*. A ideia central do instituto é proposta pela Lei da República Francesa nº 2005-882, pelo qual pretende-se retirar a presença do Estado como regulador do comércio justo<sup>301</sup>, dando mais autonomia para o produtor ou possuidor do bem em negociação. Em verdade, a proposta parece retirar a segurança do Estado e deixar um vácuo em seu lugar, esperando pela ética das partes, o que não pode ser matéria para uma análise jurídica, uma vez que ela não pode ser exigida dos sujeitos de Direito Internacional, e menos ainda existente na ausência de regulação vinculante<sup>302</sup>.

Sobre a discussão da autonomia, os diplomas internacionais parecem dispor de certa solução a respeito. Em se tratando da Convenção em Diversidade Biológica, deve-se fazer distinção sobre a transação de conhecimentos tradicionais e de recursos naturais puramente. No primeiro caso, a Convenção dispõe que é requisito para o consentimento prévio e informado a aprovação do povo indígena junto ao Estado, conforme afirma artigo 8, alínea “j”. Por outro lado, como já salientado, os recursos naturais puramente deverão conter o consentimento livre, prévio e consciente das Partes, ressalvadas as disposições em contrário, em acordo com o artigo 15.5<sup>303</sup>. Além disso, decisão VII/28 da Conferência das Partes deste diploma reconheceu expressamente o direito dos povos indígenas de serem consultados<sup>304</sup>.

---

SHAW, Malcolm N. *International Law*. 6. ed. Cambridge: Cambridge Press, 2008.

<sup>299</sup> INMAN, Philip. Study: big corporations dominate list of world’s top economic entities. *The Guardian*, [s. l.], 12 set. 2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/2016/sep/12/global-justice-now-study-multinational-businesses-walmart-apple-shell>. Acesso em: 23 jul. 2022.

<sup>300</sup> PEREIRA, Marta Carolina Giménez; MELLO, Samantha Albuquerque. *Ayahuasca: Commerce Équitable for The Empowerment and Protection of Indigenous People’s Intellectual Property Rights*. *Revista Brasileira de Direito Animal*, vol. 14, n. 03, p. 20-38, set./dez. 2019. Disponível em: [shorturl.at/qsyz4](http://shorturl.at/qsyz4). Acesso em: 23 jul. 2022.

<sup>301</sup> Em inglês, *fair market* com a ideia de intervenção do Estado no mercado a fim de torná-lo mais justo, contrastando com a ideia de livre mercado, *free market*.

<sup>302</sup> PEREIRA, Marta Carolina Giménez; MELLO, Samantha Albuquerque. *Ayahuasca: Commerce Équitable for The Empowerment and Protection of Indigenous People’s Intellectual Property Rights*. *Revista Brasileira de Direito Animal*, vol. 14, n. 03, p. 20-38, set./dez. 2019. Disponível em: [shorturl.at/qsyz4](http://shorturl.at/qsyz4). Acesso em: 23 jul. 2022.

<sup>303</sup> CONVENTION on Biological Diversity. 29 dez. 1993. Disponível em: <https://www.cbd.int/intro/>. Acesso em: 23 jul. 2022.

<sup>304</sup> NASCIMENTO, Laura Fernanda Melo; FERREIRA, Adriana Fernandes. A consulta prévia aos povos indígenas enquanto participação política: abertura constitucional brasileira a rotas alternativas de proteção ambiental. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 3, p. 275-291, 2020. Disponível em: <https://www.uhumanas.uniceub.br/RBPP/article/download/7218/pdf>. Acesso em: 22 jul. 2022.

Enquanto isso, o Protocolo de Nagoya reafirma a prescrição da CDB em a seu artigo 7º, no qual salienta a importância da participação dos povos indígenas no consentimento prévio e informado da transação desse conhecimento que, em última instância, pertence-lhes. Além disso, quanto aos recursos naturais em geral, contenta-se em incentivar a criação de iniciativas que coordenem Estados e povos indígenas, mas especificamente no artigo 6.3, alínea “f”. Desse modo, os povos tradicionais permanecem sobre a tutela estatal a despeito dos direitos garantidos em convenções internacionais<sup>305</sup>.

### 3.1. Uma Questão de Direitos Humanos

É bem verdade que os direitos de proteção à biodiversidade, especialmente com relação aos conhecimentos tradicionais, ainda não estabeleceram conexões expressas com os direitos humanos nas convenções e declarações internacionais. Deve-se considerar, todavia, que a própria capacidade postulante de sujeitos que não sejam Estados é igualmente recente, sendo paradigmática a construção jurisprudencial que permite uma ampliação dos direitos dos povos indígenas nas cortes regionais de direitos humanos, sobretudo na Corte Interamericana de Direitos Humanos, feita por meio da Comissão Interamericana de Direitos Humanos<sup>306</sup>.

Conforme estressado anteriormente, a despeito de não existir uma jurisprudência consolidada sobre a violação de conhecimentos tradicionais de povos indígenas ou tribais, a Corte Interamericana de Direitos Humanos já teve a oportunidade de desenvolver entendimento consistente sobre o direito à consulta prévia qualificada, amparada pela interpretação dos direitos territoriais indígenas e os artigos 21 e 23. Exemplo disso é o caso Povo Saramaka Vs. Suriname, em que a Corte estabeleceu como condição para o estabelecimento de intervenção no território indígena o Estado deveria garantir: (i) participação efetiva dos povos indígenas e tribais, conforme seus costumes e tradições; (ii) os povos encontrados no território devem ser beneficiados de alguma forma com a execução da intervenção; (iii) não deve emitir concessões, salvo se, sob a supervisão do Estado, a entidade realize estudos prévios de impacto social e ambiental. E, por fim, conclui que o consentimento prévio é requisito para garantir o direito de propriedade coletiva indígena, em acordo com as previsões do artigo 21 do Pacto de San José<sup>307</sup>.

Além disso, o caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname evoca os direitos políticos do artigo 23 para reafirmar o direito de participação de todos os cidadãos nas decisões do Estado. Apesar disso, não houve unanimidade na decisão de violação, uma vez que o juiz Alberto Pérez lançou o posicionamento que não haveria interesse público. Tal

<sup>305</sup> GUNERATNE, Camena. *Genetic Resources, Equity and International Law*. Edward Elgar: Northampton, 2012.

<sup>306</sup> LOUREIRO, Sílvia Maria da Silveira. Possibilidade de acionar o sistema interamericano de direitos humanos. *In*: MOREIRA, Eliane Cristina Pinto; PORRO, Noemi Miyakasa; SILVA, Liana Amin Lima da (org.). *A “Nova” Lei 13.123/2015 no Velho Marco Legal da Biodiversidade: Entre Retrocessos e Violações de Direitos Socioambientais*. São Paulo: Ins. O Direito por um Planeta Verde, 2017. p. 260-268.

<sup>307</sup> *Idem*.

posicionamento demonstra-se inconsistente ante as novas Constituições, como é o caso da Bolívia que dispõe em seu diploma constitucional, artigos 343 e 352, que a população tem o direito de participação na gestão ambiental. Da mesma maneira, a Constituição do Equador assegura a consulta da população para questões ambientais em seu artigo 398, além de tratar genericamente do direito dos equatorianos em serem consultados, mas sem especificar se seria da consulta indígena ou consulta popular<sup>308</sup>.

Vale destacar que em um guia criado para esclarecer a Convenção nº 169, feita pela própria OIT, especificamente no artigo 15, ressaltou a importância da boa-fé nas consultas prévias que tratem, *in verbis*:

O conceito da consulta às comunidades indígenas que podem ser afetadas com a exploração ou exploração dos recursos naturais comporta o estabelecimento de um diálogo genuíno entre ambas as partes caracterizado pela comunicação e entendimento, o respeito mútuo e a boa-fé, e com desejo sincero de chegar a um acordo comum. Uma reunião de mera informação não se pode considerar em conformidade com o disposto na convenção. Ademais, o artigo 6 requer que a consulta seja prévia, o que implica que as comunidades afetadas devem participar assim que possível no processo, incluindo na realização de estudos de impacto ambiental (tradução nossa)<sup>309310</sup>.

Saindo da relação estatal, as empresas que influem nos territórios indígenas já foram reconhecidas como potenciais violadoras de direitos indígenas desde o caso Comunidades Indígenas Maya v. Belice de 1998 pela Corte. Nada obstante, foi a opinião consultiva nº 18 que efetivamente estabelece que terceiros particulares podem ser responsáveis pela violação da Convenção Americana de Direitos Humanos, tendo em vista o caráter *erga omnes* deste domínio<sup>311</sup>.

---

<sup>308</sup> NASCIMENTO, Laura Fernanda Melo; FERREIRA, Adriano Fernandes. A consulta prévia aos povos indígenas enquanto participação política: abertura constitucional brasileira a rotas alternativas de proteção ambiental. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, vol. 10, n. 3, dez. 2020. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7218>. Acesso em: 25 jul. 2022.

<sup>309</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la práctica: una guía sobre el convenio núm. 169 de la OIT. Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009.

PATENT Cooperation Treaty. Washington, D.C., 19 jun. 1970. Disponível em: <https://wipolex.wipo.int/en/text/288637>. Acesso em: 23 jul. 2022.

<sup>310</sup> “el concepto de la consulta a las comunidades indígenas que pueden resultar afectadas con motivo de la exploración o explotación de los recursos naturales comporta el establecimiento de un diálogo genuíno entre ambas partes caracterizado por la comunicación y el entendimiento, el respeto mutuo y la buena fe, y con el deseo sincero de llegar a un acuerdo común. Una reunión de mera información no se puede considerar en conformidad con lo dispuesto en el Convenio. Además, el artículo 6 requiere que la consulta sea previa, lo que implica que las comunidades afectadas deben participar lo antes posible en el proceso, incluso en la realización de estudios de impacto ambiental” (OIT, 2009, p. 110-111).

<sup>311</sup> CAVALLO, Gonzalo Aguilar; MONTECINOS, Jennifer Alfato. Los recursos naturales de los pueblos indígenas y las empresas: estándares interamericanos y jurisprudencia chilena. Anuario de Derechos Humanos, n. 11, 2015, p. 183-193. Disponível em:

Dessa forma, os direitos indígenas sobre seus recursos naturais não devem ser ignorados, sobretudo pelo fato de serem considerados conexos a direitos humanos fundamentais. Portanto, não é lícito que Estados ou terceiros privados de qualquer natureza intervenham nos direitos indígenas sem consentimento prévio e qualificado, tanto em termos de recursos genéticos mais especificamente, quanto em conhecimentos tradicionais.

### 3.2. A Autonomia Indígena no Brasil

A história dos direitos indígenas no Brasil é perniciososa e dominada pela dominação cultural, aculturação forçada dessa população. Assim, os ordenamentos anteriores utilizavam a tutela-incapacidade, entendendo que não poderiam gerir sua vida civil e bens, porquanto não fariam parte do processo de comunhão nacional. Tal entendimento teria sido inaugurado por dois Decretos de 1831 e 1833, ainda durante o regime imperial, e estendeu-se até a Constituição vigente<sup>312</sup>.

Fato é que o Código Civil de 2002, em seu artigo 4º, parágrafo único, ainda recorda os tempos dos nomeados “silvícolas”, os nativos incivilizados na visão positivista da época, ao legar à Lei especial a capacidade dos indígenas. Há certa celeuma no que trata este assunto. Primeiro, César Peluso sustenta que a Lei especial da qual trata o artigo é o Estatuto do Índio, promulgado em 1973, mantendo as prerrogativas da Fundação Nacional do Índio<sup>313</sup>. Nada obstante, Feijó<sup>314</sup> defende a visão de que o Estatuto do Índio não seria recepcionado pela Constituição Federal, uma vez que o artigo 232 não teria imposto limitações e, portanto, lei infraconstitucional não poderia assim proceder.

Para interpretação mais conservadora, os indígenas “não integrados” estariam sujeitos a tutela prevista na legislação, sendo possível que o indivíduo requeira a emancipação perante um juiz de direito. Além disso, ao arrepio do sistema internacional, possibilita intervenções nas terras indígenas sem consentimento e reduz o direito de propriedade coletivas dos indígenas ao simples usufruto<sup>315</sup>.

Menos danosa ao sistema internacional parece a tese de Feijó<sup>316</sup>, haja vista que evita violações graves de direitos humanos que poderia ser facilitada com a recepção de tal diploma no ordenamento nacional. Por este entendimento, a FUNAI deixa de ser a única responsável por atender as

---

<https://revistaidiem.uchile.cl/index.php/ADH/article/download/37501/39176>. Acesso em: 25 jul. 2022.

<sup>312</sup> FEIJÓ, Juliane Holder da Câmara Silva. A Capacidade Civil Indígena. *Direitos Fundamentais & Justiça*, ano 8, n. 28, p. 209-228, jul./set. 2014. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/203>. Acesso em: 23 jul. 2022.

<sup>313</sup> PELUSO, César. *Código Civil: Comentado*. 12. ed. Barueri: Manole, 2018.

<sup>314</sup> FEIJÓ, Juliane Holder da Câmara Silva. A Capacidade Civil Indígena. *Direitos Fundamentais & Justiça*, ano 8, n. 28, p. 209-228, jul./set. 2014. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/203>. Acesso em: 23 jul. 2022.

<sup>315</sup> BRASIL. Lei n. 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, DF: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm). Acesso em: 23 jul. 2022.

<sup>316</sup> FEIJÓ, Juliane Holder da Câmara Silva. A Capacidade Civil Indígena. *Direitos Fundamentais & Justiça*, ano 8, n. 28, p. 209-228, jul./set. 2014. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/203>. Acesso em: 23 jul. 2022.

demandas da população indígena, sendo lícito o ingresso em juízo de suas demandas, conforme é expresso no caput do art. 232 da Constituição, a saber: “Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo”<sup>317</sup>. Para mais, com o julgamento do Recurso Especial 1.026.942/SC, o Supremo Tribunal Federal deferiu golpe de misericórdia naqueles que insistem na incapacidade indígena, uma vez que confirma a tese de que com a capacidade postulatória sobrevém a capacidade civil. Conforme bem elucida a Ministra Denise Arruda:

Com o advento da Constituição de 1988, migrou-se de um regime de tutela dos povos indígenas para um regime de proteção. Não mais compete ao Estado, através da FUNAI, responder pelos atos das populações autóctones e administrar-lhes os bens, tal como ocorria enquanto vigente o regime tutelar previsto no Código Civil de 1916 e no Estatuto do Índio (Lei 6001/73). A partir do reconhecimento da capacidade civil e postulatória dos silvícolas, em 1988, remanesce ao Estado o dever de proteção das comunidades indígenas e de seus bens (à semelhança do que ocorre com os idosos que, a despeito de serem dotados de capacidade civil, gozam de proteção especial do Poder Público)<sup>318</sup>.

Tratando mais especificamente sobre a legislação brasileira e a consulta prévia para com os indígenas, a Lei 13.123 e o Decreto 8.772 recebem algumas críticas no que tange o respeito às obrigações internacionais. A princípio, já no artigo 17, a Lei institui que apenas o produto acabado de material reprodutivo será passível de repartição de benefícios, excluindo, portanto, o acesso ao patrimônio genético e conhecimento tradicional ao longo da cadeia. Não sendo isto suficiente, estabelece que não há cumulatividade entre acessos distintos nas terras indígenas, conforme parágrafo 3º do artigo 17. Nesta linha, ainda elenca casos em que é dispensável a repartição de benefícios no parágrafo 4º, o que exclui, por consequência, o consentimento prévio dos indígenas, sendo patente violação da CDB e do Protocolo de Nagoya<sup>319</sup>.

Quanto ao Decreto nº 8.772, há uma patente tentativa de minimizar a participação dos povos tradicionais ao garantir envolvimento no processo

---

<sup>317</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o [...]. Brasília, DF: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 jul. 2022.

<sup>318</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.026.942/SC. Recurso Especial. Processual Civil. Administrativo. Ação de Indenização Por Danos Morais e Materiais. Ilegitimidade da Funai. Invasão de Terras por Indígenas. Seguimento Negado. Relatora Ministra Denise Arruda, 03 fev. 2010.

<sup>319</sup> DOURADO, Sheila Borges. A Lei n. 13.123/2015 e suas incompatibilidades com as normas internacionais. In: MOREIRA, Eliane Cristina Pinto; PORRO, Noemi Miyakasa; SILVA, Liana Amin Lima da (org.). A “Nova” Lei 13.123/2015 no Velho Marco Legal da Biodiversidade: Entre Retrocessos e Violações de Direitos Socioambientais. São Paulo: Ins. O Direito por um Planeta Verde, 2017. p. 81-100.

de “tomada de decisão sobre assuntos relacionados ao acesso a conhecimento tradicional associado e repartição de benefícios”<sup>320</sup>. Tal disposição é criticável ao passo que já haveria acordo setorial entre o Poder Público e o usuário para este fim, não esclarecendo qual tomada de decisão haveria neste momento ulterior<sup>321</sup>.

Por essas razões, a Lei 13.123, bem como o Decreto 8.772 são considerados como favoráveis à exploração de empresas em detrimento das populações tradicionais do Brasil<sup>322</sup>. Embora Gomes e Sampaio<sup>323</sup> reconheçam o esforço legislativo em criar retribuições aos indígenas em comparação com as legislações anteriores, parece dominar a percepção de benefício aos usuários neste contexto, ainda que haja violação de Direitos Humanos a serem apurados nos anos que se seguirão à aplicação deste diploma.

#### 4. Considerações Finais

Em suma, a biopirataria representa notadamente um grave risco para os direitos da República Federativa do Brasil e povos indígenas nela habitam. Assim, como país megadiverso, é necessário a atenção particular aos casos e evoluções desta prática ilícita, porquanto a omissão não confere senão notável violação de Direitos Humanos, inclusive no sistema regional de proteção.

Em um primeiro momento, a pesquisa apresentou o cenário corrente da transferência ilegal de recursos naturais biológicos e conhecimento tradicional associado. Dessa forma, trouxe casos concretos, a fim de explicitar os principais meios e falhas nas obrigações internacionais dos Estados, bem como apresentar discussões sobre a evolução do Direito Internacional a respeito do sistema internacional de patentes e acesso aos recursos genéticos dos povos indígenas.

Na segunda parte, passou-se a analisar a condição dos povos indígenas no direito internacional e no direito municipal. Primeiramente, foi possível perceber que existe certa delicadeza ao discutir o assunto, o que envolve de certa maneira regimes e titularidades diferentes. Posteriormente, notou-se que o ordenamento pátrio não mais subjuga o indígena ao antigo sistema de dominação cultural, sendo factível a

---

<sup>320</sup> BRASIL. Decreto n. 8.772, de 11 maio de 2016. Regulamenta a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade. Brasília, DF: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8772.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8772.htm). Acesso em: 25 jul. 2022.

<sup>321</sup> DOURADO, Sheila Borges. A Lei n. 13.123/2015 e suas incompatibilidades com as normas internacionais. In: MOREIRA, Eliane Cristina Pinto; PORRO, Noemi Miyakasa; SILVA, Liana Amin Lima da (org.). A “Nova” Lei 13.123/2015 no Velho Marco Legal da Biodiversidade: Entre Retrocessos e Violações de Direitos Socioambientais. São Paulo: Ins. O Direito por um Planeta Verde, 2017. p. 81-100.

<sup>322</sup> *Idem*.

<sup>323</sup> GOMES, Magno Federici; SAMPAIO, José Adércio Leite. Biopirataria e Conhecimentos Tradicionais: as Faces do Biocolonialismo e sua Regulação. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.16, n. 36, p. 91-121, jan/abr. 2019. Disponível: <http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v16i34.1274>. Acesso em: 22 jul. 2022.



capacidade civil deste sem tutelas ou assistência de qualquer sorte, além de notar uma tendência ao favorecimento do usuário dos recursos genéticos e conhecimento tradicional no direito brasileiro.

Por fim, as conclusões do trabalho indicam certa vacilação no que diz respeito a uma resposta final para a participação dos indígenas na exploração de seus próprios recursos e conhecimentos. Nesse diapasão, não aparenta haver prevalência entre Estado ou povos tradicionais no consentimento a ser conferido para exploração do território indígena, sendo necessária a participação de ambos para a transferência justa e equitativa almejada pelo sistema internacional e direito brasileiro.

## **PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (PSA): MAIOR ADEÇÃO SOCIAL, SEGURANÇA JURÍDICA E EFETIVIDADE DA POLÍTICA AMBIENTAL**

PAYMENTS FOR ENVIRONMENTAL SERVICES (PES):  
GREATER SOCIAL ADHERENCE, LEGAL SECURITY AND  
EFFECTIVENESS OF THE ENVIRONMENTAL POLICY

Frederico José Gervasio Aburachid<sup>324</sup>

**RESUMO:** Neste artigo são apresentados os principais instrumentos econômicos, dentre os quais o PSA (pagamento por serviços ambientais) previstos na política ambiental brasileira. Pretende-se esclarecer a relevância do PSA e sua segurança jurídica para a melhoria de parâmetros ambientais, maior adesão social, redução de custos públicos com fiscalização e maior efetividade. Discute-se, ainda, sobre a admissibilidade jurídica da remuneração pelos serviços ambientais aos proprietários de imóveis sujeitos às limitações administrativas.

**Palavras-chave:** PSA; Instrumentos Econômicos; Direito Ambiental; Política Pública; Brasil.

**ABSTRACT:** This article presents the main economic instruments, including the PSA (payment for environmental services), as provided in the Brazilian Environmental Policy. It is intended to clarify the relevance of the PSA and its legal certainty for the improvement of environmental parameters, greater social adhesion, reduction of public costs with inspection and greater effectiveness. It also discusses the legal admissibility of remuneration for environmental services provided to property owners with administrative restrictions.

**Keywords:** PES; Economic Instruments; Environmental Law; Public Policy; Brazil.

### **1. Introdução**

O Código Florestal Brasileiro (Lei Federal nº 12.651/2012), artigo 41, disciplinou, ainda que de forma tímida, o pagamento por serviços ambientais (PSA) como um dos instrumentos econômicos estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente. Trata-se de retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas brasileiros. A sua definição, em 2012, destoou da longa tradição brasileira de estabelecer predominantemente as denominadas normas de “comando e controle” para a tutela do meio ambiente equilibrado.

---

<sup>324</sup> Advogado-sócio da Aburachid Advogados Associados. Mestre em Direito pela UFMG e Sustentabilidade socioeconômica ambiental pela UFOP. Pós-graduado em Direito Ambiental pela UGF. E-mail: faburachid@gmail.com



Após quase 10 anos de vigência do novo Código Florestal, ante a ausência de significativa aplicação do PSA, foi promulgada a Lei Federal nº 14.119/21, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA).

O diploma legal de 2021 foi resultado de amplo debate, envolvendo diversos setores, academia e organizações não governamentais, visando a conferir maior efetividade ao instrumento e ampliar sua força indutora de externalidades positivas para o meio ambiente. Seria, em tese, o *input* que faltava à adesão dos destinatários do instrumento, especialmente dos setores ligados à agroindústria, proprietários rurais e atividades efetiva ou potencialmente degradadoras do meio ambiente.

Apesar da onda positiva que marcou a promulgação da nova lei em 2021, após transcorridos quase 2 anos, são ainda incipientes os movimentos da iniciativa privada e do Poder Público para a implementação dos pagamentos por serviços ambientais. Dentre as causas possíveis, deduz-se que sua pouca adesão decorra da falta de sua divulgação, desconhecimento pelos profissionais que atuam na área e dos órgãos de controle, insegurança jurídica e demanda por maior regulamentação.

Pretende-se neste artigo, portanto, discorrer sobre a importância do PSA, sua segurança à luz do arcabouço jurídico e desconstituir dúvidas decorrentes da primazia de normas de comando e controle previstas na política ambiental brasileira.

## 2. “PSA” e sua Previsão a Ordem Jurídica Brasileira

### 2.1. Diferenças entre os Instrumentos de “Comando e Controle” e os “Instrumentos Econômicos” para a Efetivação da Política Ambiental Brasileira

Os instrumentos de “comando e controle” são assim denominados por traduzirem padrões normativos, procedimentos burocráticos ou mesmo a fórmula preceito-sanção, visando a prevenir e reprimir condutas. O regime jurídico aplicável pode ser penal, administrativo ou civil, a depender do conteúdo do ato normativo. Definida uma ação como ilícita, a norma estabelece, como consequência, as penalidades aplicáveis e seus demais efeitos. NUSDEO apresenta a seguinte reflexão:

As políticas ambientais valem-se predominantemente dos instrumentos de comando e controle. Esses, em linhas gerais exigem o cumprimento de padrões ou restrições de vários tipos, determinam condutas específicas ou proíbem práticas, a fim de se prevenir a poluição e a degradação do meio ambiente.

...

Além da estratégia de prevenir e punir, por meio dos instrumentos de comando e controle, a política ambiental brasileira conta com a estratégia de reparação dos danos, fundamentada no princípio do poluidor pagador, de acordo com o qual a reparação do dano deve recair sobre aquele que lhe deu causa.<sup>325</sup>

<sup>325</sup> NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Direito Ambiental & Economia. Juruá: Paraná, 2018. p. 99/101.

Várias normas de comando e controle estão previstas no ordenamento brasileiro. Aludidos atos normativos são editados pelos Poderes Executivo e Legislativo da União, Estados, DF e municípios, considerando o regime de competências concorrentes da CR/88.<sup>326</sup> São mais de 5.500 entidades políticas com competência constitucional para regulamentar o Direito Ambiental no Brasil, o que evidencia o verdadeiro cipoal normativo, voltado predominantemente para instrumentos de comando e controle.<sup>327</sup>

A Lei Federal nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, estabelece como instrumentos os “padrões de qualidade ambiental”, “zoneamento ambiental”, “avaliação de impactos”, “licenciamento e revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras”, o “Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental” e “as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental”, além dos instrumentos econômicos, sobre os quais falaremos adiante.<sup>328</sup>

Em que pesem as críticas substanciais sobre a definição de padrões gerais de qualidade e ao licenciamento ambiental em um país de extensão continental como o Brasil, ambos continuam sendo os instrumentos mais aplicados como forma de mitigar impactos. Nos termos da Resolução CONAMA nº 237/1997, artigo 1º, o licenciamento é definido como:

procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.<sup>329,330</sup>

---

<sup>326</sup> Constituição da República de 1988, artigo 23, caput, incisos III, VI e VII e parágrafo único, c/c artigo 30.

<sup>327</sup> No livro a “Função Normativa do Poder Executivo no Direito Ambiental”, fruto de minha Dissertação de Mestrado defendida na UFMG, à título de amostra estatística, verifiquei que as Deliberações Normativas editadas pelo Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) somaram o total de 18 novos atos normativos apenas em 2010. Em nível federal, por sua vez, o CONAMA editou 7(sete) novas resoluções no mesmo ano. Em outras palavras, em um período de 12 meses, foram editados 25 novos atos com normas de comando e controle pelo CONAMA e o COPAM de Minas Gerais. (ABURACHID, Frederico José Gervasio. A Função Normativa do Poder Executivo no Direito Ambiental. Letras Jurídicas: São Paulo, 2021. p. 199/201.

<sup>328</sup> Lei 6938/81, artigo 9º.

<sup>329</sup> Resolução CONAMA 237/1997, artigo 1º, inciso I.

<sup>330</sup> De forma mais objetiva, mas no mesmo sentido, a Lei Complementar nº 140 de 2011, também contemplou o conceito de licenciamento ambiental.

O licenciamento brasileiro é um dos mais complexos do mundo. Compreende, ordinariamente, três fases sucessivas, isoladas ou concomitantes<sup>331</sup>, com as seguintes licenças:

- a) Licença prévia, que tem como objeto a verificação do planejamento do empreendimento ou atividade, sua localização e concepção, atestando a sua viabilidade e os requisitos básicos.
- b) Licença de instalação, que permite a implantação efetiva de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes; e
- c) Licença de operação, após verificado o cumprimento das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes para o regular desenvolvimento da operação/atividade.<sup>332</sup>

Com base na Resolução CONAMA nº 01/86, no cadastro federal de atividades potencialmente poluidoras e atos normativos estaduais e municipais, inúmeros empreendimentos estão sujeitos ao licenciamento trifásico, devendo inclusive atender às medidas de mitigação, monitoramento e compensação de seus impactos definidas conforme os respectivos estudos de impacto.

A Lei Federal nº 9.605/98 é outro exemplo de norma de comando e controle. Tem finalidade preventiva e repressiva. Dispõe especificamente sobre as sanções penais e administrativas decorrentes de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Observe-se que suas normas são aplicáveis tanto às pessoas físicas, como também às jurídicas, mesmo versando sobre matéria penal.<sup>333</sup>

O Direito Ambiental brasileiro admite, desde a CR/88, a aplicação de sanções penais ambientais em face das pessoas jurídicas.<sup>334</sup> Percebe-se, pois, a preocupação inclusive do legislador constituinte em adotar as normas de comando e controle de Direito Penal para prevenir, reprimir e reparar as externalidades negativas causadas pelas pessoas jurídicas, algo que antes era dirigido apenas às pessoas físicas. Tal fato evidencia, mais uma vez, a tradição por instrumentos preventivos e repressivos sancionadores em detrimento de ferramentas econômicas ou que pudessem, por outro lado, induzir posturas positivas pela adesão espontânea ou através do compartilhamento dos ônus por toda a sociedade.

Conforme relatório de 2021, elaborado pelo CNJ, o Brasil apresenta número significativo de ações relacionadas ao Direito Ambiental. Vejamos o gráfico abaixo:

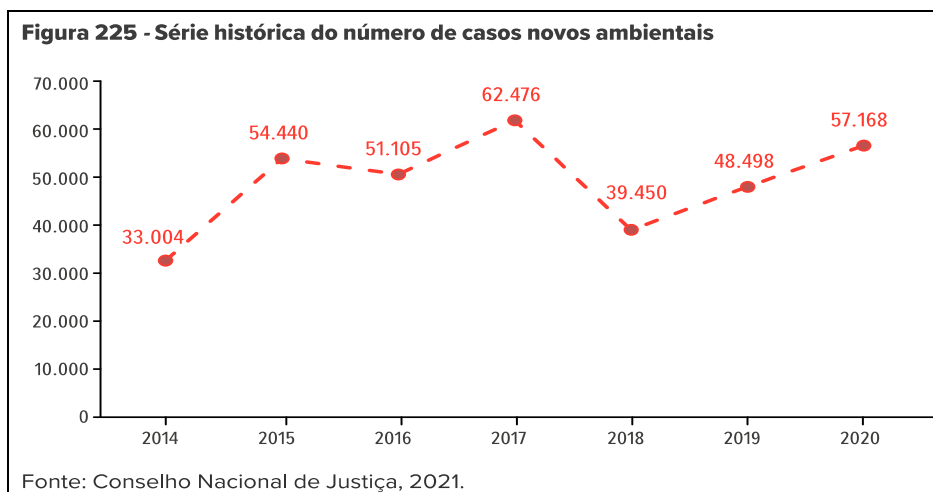
---

<sup>331</sup> O procedimento comporta variações conforme o Estado e Município, devendo ser observadas as normas gerais da União sobre a matéria. Em Minas Gerais, por exemplo, admite-se o licenciamento ambiental concomitante.

<sup>332</sup> Resolução CONAMA 237/1997, artigo 8º, incisos I, II e III.

<sup>333</sup> Lei nº 9.605/98, v. art. 2º e art. 3º.

<sup>334</sup> CR/88, artigo 225, §3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.



335

O número crescente de novos casos, ano após ano, demonstra a forte litigiosidade envolvendo o tema e, por outro lado, são desoladoras as notícias de aumento do desmatamento, emissões fora dos parâmetros, áreas de preservação devastadas etc. Observe-se que foram ajuizadas aproximadamente 60.000 novas ações versando sobre as matérias em referência apenas no ano de 2020.

Em outro relatório divulgado no final do ano de 2020, por ocasião da primeira reunião do Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, estariam em tramitação aproximadamente 283.000 ações apenas sobre crimes ambientais no Brasil.<sup>336</sup>

Já com relação aos autos de infração lavrados pelo IBAMA (desconsiderando aqueles emitidos pelos Estados, DF e Municípios), foram aproximadamente 10.000 novos casos apenas em 2020. Sobre o tema, o IBAMA elaborou relatório, naquele mesmo ano, apontando a iminente prescrição de mais de 5.000 autos de infração decorrentes de anos anteriores.<sup>337</sup>

No que concerne à definição dos padrões de qualidade ambiental, o CONAMA já editou Resoluções sobre a matéria, cujo conteúdo deve ser seguido como normas gerais pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. É o caso, por exemplo, da Resolução CONAMA nº 316/2002, que *dispõe sobre procedimentos e critérios para o funcionamento de sistemas de tratamento térmico de resíduos, bem como da Resolução CONAMA nº 491/2018, que dispõe sobre padrões de qualidade do ar, dentre outras.*

As críticas quanto às deficiências dos instrumentos de comando e controle, dirigem-se não apenas à definição de parâmetros gerais para os

<sup>335</sup> Conselho Nacional de Justiça, *Justiça em Números 2021*, Brasília: CNJ, 2021. Disponível em [www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br). Acesso em 09/07/2022.

<sup>336</sup> Notícia: CNJ identifica 283 mil ações sobre crimes ambientais na Justiça. Disponível em <https://oeco.org.br/salada-verde/cnj-identifica-283-mil-acoes-sobre-crimes-ambientais-na-justica/>. Acesso em 11/07/2022.

<sup>337</sup> Notícia: Ibama aponta risco de prescrição de 5.000 infrações ambientais lavradas na gestão Bolsonaro Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/03/ibama-aponta-risco-de-prescricao-de-5000-infracoes-ambientais-lavradas-na-gestao-bolsonaro.shtml>. Acesso em 11/07/2022.

efluentes, mas também ao grau de complexidade do licenciamento e à forma de repressão prevista na lei de crimes ambientais.

Dada a extensão territorial brasileira, seus diferentes biomas e a distinta realidade econômica de cada região, é bastante difícil fixar parâmetros de modo uniforme para todo o território nacional. Mesmo se verificada a competência concorrente dos Estados e municípios, a sua regulamentação depende de complexo conhecimento técnico, fiscalização eficiente e valores orçamentários relevantes, o que comporta mastodônticas diferenças entre as mais de 5.500 entidades com competência regulamentar.

Além disso, as informações relativas aos empreendimentos e os atos normativos dependem de um diálogo técnico cooperativo e transparente entre iniciativa privada e Poder Público, conciliando os diferentes interesses entre os diversos setores da economia. A harmonia e pacificação do diálogo, mormente em um tema que contempla aspectos não puramente técnicos, sempre foi um grande desafio para o Poder Público e profissionais da área.

Frise-se que as distinções existentes em cada tipo de atividade industrial, as tecnologias disponíveis, diferentes portes dos empreendimentos e grau de impacto, impõem decisões da Administração Pública em constante evolução. O engessamento dos instrumentos de comando e controle, por sua vez, não acompanham geralmente a velocidade de suas mudanças. Não raras vezes, os parâmetros fixados pelas normas tornam-se obsoletos, contradizendo até mesmo os caros princípios do Direito Ambiental, como o da precaução e da prevenção.

À guisa de exemplo, a despeito do significativo aumento de ações judiciais e elevado número de autos de infração, a Amazônia perdeu 10.851 km<sup>2</sup> de vegetação, apenas no ano de 2020, conforme dados do Prodes (Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite), do Inpe (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais). O número traduz sucessivos aumentos desde 2018.<sup>338</sup> Já com relação ao Bioma Cerrado, a perda teria sido de aproximadamente 7.900 km<sup>2</sup> em 2020 e 8.500 km<sup>2</sup> em 2021, também conforme dados do INPE.<sup>339</sup>

Nesse mesmo sentido, os graves episódios ocorridos em relação às Barragens de Mineração, cujos exemplos mais recentes são de Mariana (2015) e Brumadinho (2019), assim como todo o imbróglio e discussões havidas em relação ao Complexo Hidrelétrico no Rio Madeira, dentre tantos outros casos, evidenciam possíveis falhas normativas no modelo de licenciamento ambiental brasileiro.

Note-se que, nos casos exemplificados das barragens de mineração, os empreendimentos estavam devidamente licenciados e sofreram sucessivas fiscalizações e monitoramentos pelos empreendedores. Havia capacidade econômica bastante para a implantação de medidas de segurança e notável competência técnica, atestada por longa experiência no exercício das

<sup>338</sup> Disponível em <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em 11/07/2022.

<sup>339</sup> Disponível em <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/cerrado/increments>. Acesso em 11/07/2022.

atividades minerárias. Todavia, os fatos catastróficos, resultando em inúmeras vítimas fatais e impactos ambientais significativos não puderam ser evitados.

Mais uma vez, a preciosa lição de NUSDEO sobre os elementos que compõem geralmente as críticas ao modelo de comando e controle adotado nas políticas ambientais:

O primeiro deles é a necessidade de fiscalização eficiente para garantir a obediência aos padrões de emissão, o que acarreta custos ao Poder Público.

Em segundo lugar, o governo depende de informações do setor empresarial relativamente aos níveis de emissão e às possibilidades de sua redução a fim de fixar os padrões, gerando a possibilidade de obtenção de informações imprecisas e de uma regulação menos restritiva do que poderia.

Finalmente, a heterogeneidade entre plantas industriais cujas emissões são praticamente incomparáveis, dificulta o estabelecimento dos padrões e deixa de incentivar reduções maiores do que a exigida em lei pelos emissores mais eficientes. Não estimulam também a inovação para mudanças de processos de produção que acarretem menor poluição.<sup>340</sup>

De fato, os dados estatísticos e os exemplos acima robustecem as críticas negativas e demonstram, em alguma medida, as deficiências dos instrumentos de comando e controle. Verifica-se a necessidade de instrumentos complementares que possam ampliar a participação da iniciativa privada e a adesão social.

À toda evidência, não se está desconsiderando a utilidade dos instrumentos de comando e controle, previstos na legislação brasileira, para mitigação, previsibilidade, compensação ou reparação de externalidades negativas. Todavia, já está provado que são insuficientes.

Dimensionar corretamente a finitude dos recursos naturais, seus custos e responder à emergência climática que o contexto global atravessa, exige mais dos Poderes Públicos e da sociedade, notadamente da iniciativa privada, principal responsável pelo crescimento econômico e pela internalização de custos com os impactos ao meio ambiente.

O Estado e as relações sociais tornaram-se extremamente complexos ao longo dos anos. A população avolumou-se de forma exponencial, assim como suas demandas. O Estado não mais consegue por si só responder às necessidades sociais, fiscalizar, controlar ou intervir no domínio econômico para a tutela do meio ambiente equilibrado da forma que o contexto exige.

É preciso, portanto, promover a adesão voluntária e estabelecer sanções premiais que induzam, por exemplo, à contínua superação dos parâmetros de emissão atmosférica e líquida, ampliar eficiência energética, adotar combustíveis não fósseis, inovar em tecnologias para absorção de carbono, promover redução de resíduos, melhorar o aproveitamento da matéria-prima etc. Insista-se: mesmo o adequado cumprimento da função social da propriedade, urbana ou rural, exige no atual contexto a visão

---

<sup>340</sup> NUSDEO, op. cit. p. 101/102.

colaborativa da sociedade, Estado e proprietários com o compartilhamento dos ônus, como se falará mais adiante.

Dito isso, ao lado dos instrumentos de comando e controle, defende-se a aplicação de instrumentos econômicos, inclusive já previstos na Política Nacional de Meio Ambiente (lei nº 6938/81), em seu artigo 9º, tais como os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental, que podem ocorrer até mesmo por meio de incentivos tributários ou concessão de financiamentos a juros mais baixos. Há ainda a previsão da concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

Segundo Constanza, os instrumentos econômicos caracterizam-se como um sistema de incentivos, capaz de induzir comportamentos dos agentes em relação ao ambiente natural, justamente em virtude de modificações nos preços relativos e internalização dos custos e benefícios ambientais. Visam corrigir as denominadas falhas de mercado, através de alíquotas diferenciadas, por exemplo, em tributos, subsídios e através da criação de mercados<sup>341</sup>.

O uso de instrumentos econômicos, tais como a cobrança pelo uso da água, o ICMS ecológico e a própria compensação ambiental, como falaremos adiante, tem sido amplamente defendido como ferramentas complementares para tornar a política ambiental mais eficaz.<sup>342</sup>

Os principais instrumentos econômicos adotados no mundo são classificados em dois grupos: a) instrumentos precificados e b) instrumentos de mercado.

Como ensina Nusdeo, os instrumentos precificados atuam na valoração de certos bens, processos e serviços, majorando ou reduzindo seus custos, conforme se queira estimular ou desestimular comportamentos. Prestam-se, portanto, a internalizar os custos ambientais, financiar a recuperação ambiental e, finalmente, induzir posturas. Já os instrumentos de mercado estabelecem direitos transacionáveis entre os agentes ou mesmo cria-se a oportunidade de negociação em mercados de valores.<sup>343</sup>

A estruturação de um mercado, como o que ocorre com os denominados “*cap and trade*” relativos à emissão de gases de efeito estufa, envolve complexa regulação, reconhecimento e creditação de autoridades certificadoras e outras ferramentas para traduzir segurança entre os envolvidos. Essas são apenas algumas de suas dificuldades e desafios, mas que também estimulam seus defensores pelo potencial de agregar recursos e atores do mercado financeiro.

Os fatores positivos na adoção de instrumentos econômicos pelo Poder Público revelam conteúdo extrafiscal, desassociando a finalidade meramente arrecadatória que normalmente é vinculada às receitas com os tributos e multas, estimulando maior adesão social.

<sup>341</sup> COSTANZA, Robert, CUMBERLAND, John, DALY, Herman, GOODLAND, Robert, DALY, H. (ed.) *Nature's services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*. Island Press, Washington, DC 1997.

<sup>342</sup> YOUNG, Carlos Eduardo F. Mecanismos financeiros para a conservação no Brasil. *Revista Megadiversidade*. Rio de Janeiro. v. 1, p. jul, 2005, p.208.

<sup>343</sup> NUSDEO, op. cit.. p.101-122.

Nesse mesmo sentido, a criação de instrumentos precificados pela utilização dos recursos ambientais e de incentivos para a utilização menos intensiva destes recursos são também meios importantes de intervenção econômica, pois condicionam e estimulam o agente econômico a se orientar para direções ecologicamente desejáveis<sup>344</sup> ao mesmo tempo que permite uma atuação estatal mais afinada ao princípio da eficiência.

Desse modo, podem ser exemplificados os seguintes benefícios dos instrumentos econômicos:

- a) Desoneração orçamentária e melhor alocação de recursos públicos, dispensando amplo aparato fiscalizatório, indenizações para regularização fundiária e recuperação de áreas degradadas etc.;
- b) Melhoria do meio ambiente através do cumprimento e contínua superação de parâmetros ou padrões, valorização imobiliária e dos ativos ambientais e, por consequência, aumento da arrecadação tributária do Estado;
- c) Melhoria de indicadores de saúde pública, considerando a redução das externalidades negativas que impactam na saúde e bem-estar da população;
- d) Desenvolvimento em ciência e tecnologia a partir de mecanismos sustentáveis ou de desenvolvimento limpo, proporcionando ampliação de novos mercados, geração de empregos, renda e melhoria da economia local;
- e) Maior eficiência da persecução penal e do Poder Judiciário, à medida que os “prêmios verdes” promovem maior adesão dos destinatários e cumprimento inclusive das regras de comando e controle, reduzindo o número de inquéritos civis, administrativos e penais, assim como a litigiosidade judicial;
- f) Eficiência energética, adequada utilização de recursos hídricos e no tratamento e disposição final de resíduos, o que proporciona redução de diversos custos suportados pela coletividade com equipamentos públicos e redução de consumo de bens naturais finitos. Além de propiciarem diversos benefícios para a população, criam vantagens competitivas para a melhoria do ambiente de negócios;

## **2.2. Espécies de Instrumentos Econômicos**

Sem a menor pretensão de elencar neste artigo todos os instrumentos econômicos e as suas experiências no mundo, apresenta-se a seguir, apenas exemplificativamente, aqueles que tem chamado maior atenção deste autor por suas características e previsão normativa.

### **2.2.1. Tributos com Caráter Extrafiscal, Seletivo e Progressivo**

O fator tributário é um dos principais instrumentos para orientar condutas que impactam no meio ambiente e promover a internalização de custos ambientais que não são adequadamente valorados pela economia. Deve-se atentar para o fato, contudo, de que os tributos não podem jamais adotar natureza confiscatória ou de sanção, sob pena de desvio de finalidade. Por outro lado, a sua consagração à luz da isonomia constitucional, admite o tratamento diferenciado em face de cada

---

<sup>344</sup> LOTT, Vinícius Freitas. Compensação ambiental: instrumento econômico para a tutela do meio ambiente. Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em São Paulo – SP nos dias 04 a 07 de novembro de 2009.



contribuinte, conforme o grau de impacto ambiental causado pelos produtos, serviços e seus processos de elaboração.<sup>345</sup>

Ao se correlacionar a matéria tributária e ambiental, os tributos ganham a finalidade extrafiscal, colocando de lado a função meramente arrecadatória. A sua exigência, assim como o seu caráter progressivo (ou regressivo) e o atributo da seletividade, conforme o tipo de conduta que se queira estimular ou desestimular, e demais aspectos ligados à sua hipótese de incidência, devem estar definidos expressamente na norma tributária, à luz das limitações do poder de tributar, consignados na CR/1988 e no Código Tributário Nacional, não se admitindo mera discricionariedade administrativa.

Há exemplos interessantes de tributos já adotados no Brasil com características extrafiscais. O Imposto Territorial Rural (ITR) não incide, por exemplo, sobre as áreas de preservação permanente e reserva legal. Já o IPTU admite, em vários municípios, a redução de alíquotas em virtude de conservação de áreas verdes no imóvel urbano. O ICMS, por sua vez, também tem servido como instrumento vinculado à política ambiental, eis que é majorado, por exemplo, o fator de repasse aos municípios que adotem ações ambientais efetivas, como a implantação de parques e outros fatores. Mesmo o Imposto de Renda já foi utilizado, no passado, para induzir atividades de reflorestamento, podendo ser deduzidos os valores destinados à essa finalidade<sup>346</sup>.

Importante alteração no artigo 225 da CR/88 foi introduzida através da EC nº 123/22, a fim de manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis destinados ao consumo final, na forma de lei complementar, para assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis e garantir diferencial competitivo em relação a estes.

Muito se poderia discorrer sobre o instrumento econômico tributário como forma eficaz para estimular condutas, todavia, fugiria do objeto deste artigo maiores digressões a respeito.

### **2.2.2. Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos e Instrumentos Privados de Precificação**

Associada à outorga do direito de uso de recursos hídricos (instrumento que autoriza o usuário a extrair água para seu consumo e em processos produtivos), instituiu-se a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, à qual estarão sujeitos os seus titulares, nos termos do artigo 20 da Lei Federal nº 9.433/97.

Consoante a citada lei, em seu art. 19, a cobrança pelo uso de recursos hídricos tem como finalidade: I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; II - incentivar a racionalização do uso da água; III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

<sup>345</sup> CR/88, artigo 170, inciso VI.

<sup>346</sup> NUSDEO, op. cit., p. 111 apud PERALTA MONTEIRO, Carlos Eduardo. Tributação Ambiental. Reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário. São Paulo: Saraiva, 2014. P.186/187.

Em tese, os objetivos da cobrança estão em linha com a defesa dos instrumentos econômicos para induzir posturas ambientalmente responsáveis, internalização de custos causados pelos impactos e arrecadação com caráter extrafiscal.

Há, ainda, a instituição de ferramentas de precificação similares, adotadas entre particulares. A nosso sentir, nada há que impeça a agricultura, fornecedores, indústria, comércio e serviços, cujas relações comerciais sejam regidas pela legislação civil, estabelecerem programas específicos de integridade e conformidade ambiental.

Esse tipo de negociação privada, contendo cláusulas de conteúdo ambiental que visem a internalização de custos ambientais ou mesmo a melhoria de indicadores na atividade produtiva, tem sido cada vez mais frequente e divulgado por grandes companhias, que promovem o chamado marketing verde, atrelando tais medidas como parte de suas respectivas agendas ESG (em português ASG, que significa ambiental, social e governança).

Aliás, o ESG tem se tornado objeto de profundo estudo do mercado financeiro e de seus órgãos reguladores. É certo que, nos próximos anos, muito se discutirá sobre os efeitos de instrumentos econômicos instituídos por reguladores desses mercados, haja vista sua força indutora de posturas para a atração de investidores.<sup>347</sup>

Ainda sobre as relações entre particulares, importante ressaltar a existência de determinados regimes jurídicos próprios que sempre exigirão base legal para determinadas cobranças e restrições. É o que ocorre, por exemplo, nas relações de consumo no Brasil.

Um caso bastante interessante e normalmente citado sobre as relações de consumo é o da substituição das sacolas plásticas por retornáveis ou biodegradáveis em vários municípios brasileiros. Consoante autorizado pela legislação de cada município, diversos supermercados aderiram ao compromisso de substituição das sacolas plásticas e passaram a cobrar de seus clientes pelo fornecimento de embalagens etc.<sup>348</sup>

### 2.2.3. Concessão de Subsídios

A concessão de subsídios também é um importante instrumento econômico, estimulando a contínua modernização de parques industriais e inovação de procedimentos para redução de seus impactos ambientais. A sua aplicação ocorre com frequência através de créditos não reembolsáveis ou por meio de financiamentos com taxas de juros inferiores à média praticada pelo mercado. Em tais casos, os recursos financeiros devem ser aplicados em ajustes de processos para o melhor desenvolvimento da atividade potencial ou efetivamente poluidora.

Em geral, os países da OCDE apresentam importantes subsídios visando à redução de impactos das emissões atmosféricas e nos corpos hídricos, conforme anota pesquisa realizada junto ao IPEA. Nos Estados

---

<sup>347</sup> Sobre o tema, recomendamos a leitura de obra, redigida em coautoria, com o título ESG Aspectos Jurídicos, Nova Friburgo/RJ, Educatoris, 2022, Aburachid, Frederico José Gervasio e Monteiro, Cristiane (orgs).

<sup>348</sup> NUSDEO, op. cit.. P. 197.

Unidos há registros de concessão de créditos não-retornáveis para a produção de energia solar e geotermal, visando à produção doméstica de eletricidade a partir de geradores eólicos e de biomassa e para veículos elétricos. A China também concede empréstimos e incentivos fiscais para iniciativas de melhoria na eficiência energética.<sup>349</sup>

No Brasil, verifica-se a presença de subsídio para estimular, por exemplo, a geração de energia solar distribuída. A Lei Federal nº 14.300/22, instituiu o marco legal da microgeração e minigeração distribuída, o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE) e o Programa de Energia Renovável Social (PERS) ratificando uma série de benefícios que já vinham sendo concedidos desde 2012 e um regime de transição para aqueles que futuramente adotarem a geração de energia solar.

#### 2.2.4. Compensação Ambiental da Lei do SNUC e outras similares

A compensação ambiental instituída através da Lei Federal nº 9.985/00 (Lei do SNUC) já foi objeto de sucessivas discussões sobre a sua natureza jurídica, se tributária ou não, ou se meramente arrecadatória e desvinculada de impactos concretos.

Superadas as controvérsias, fixou-se o entendimento de que se trata efetivamente de um ônus financeiro a ser suportado por empreendimentos de significativo impacto ambiental, demonstrado através do denominado EIA/RIMA nos processos de licenciamento, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

O art. 36 da Lei nº 9.985/00, estabelece que, nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação. Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal proferiu Acórdão norteador no julgamento da ADI nº 3378, quando consignou que “compete ao órgão licenciador fixar o *quantum* da compensação, de acordo com a compostura do impacto ambiental a ser dimensionado no relatório EIA/RIMA.”<sup>350</sup>

Desse modo, esse ônus financeiro atua como um instrumento econômico para compensar os impactos ambientais significativos e não mitigáveis, ou seja, traduz uma forma de valoração desses impactos suportados pelo meio ambiente e que afetem os interesses difusos. Estimula, por outro lado, a contínua inovação de mecanismos tecnológicos e adoção de processos para a redução dos impactos.

---

<sup>349</sup> MENDES, Francisco Eduardo; MOTTA, Ronaldo Seroa da. Instrumentos Econômicos para o controle ambiental do ar e da água: uma resenha da experiência internacional. Brasília/DF: IPEA, 1998. p. 7;34. Disponível em [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2043/1/td\\_0479.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2043/1/td_0479.pdf). Acesso em 12/07/2022.

<sup>350</sup> Supremo Tribunal Federal, ADI 3378, Relator(a): Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2008, DJe-112, divulg 19-06-2008, public. 20-06-2008.

Observe-se que os valores devem ser obrigatoriamente aplicados na implantação e manutenção de unidades de conservação, tal como previsto na Lei do SNUC, sejam elas federais, estaduais ou municipais, o que será definido pelo órgão licenciador, atentando-se para os impactos direta ou indiretamente causados pelo empreendimento.

Outras medidas compensatórias encontram previsão em leis federais, estaduais e municipais e possuem a mesma natureza jurídica, sem que isso represente dupla incidência ou o denominado “bis in idem”. Há, por exemplo, as denominadas “compensações florestais” ou para reposição de supressão de espécimes relativas à Biomas especiais. É o caso da compensação prevista na Lei da Mata Atlântica.

A Compensação Florestal da Mata Atlântica está prevista na Lei Federal nº 11.428/2006. É exigível em virtude de supressão de vegetação primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração no Bioma Mata Atlântica, bem como as disjunções existentes. Uma das formas de seu cumprimento ocorre através da destinação ao Poder Público de área no interior de Unidade de Conservação de domínio Público, pendente de regularização fundiária, inserida nos limites geográficos do Bioma Mata Atlântica. Verificada a impossibilidade da compensação de tal forma, será exigida a reposição florestal, com espécies nativas, em área equivalente àquela que fora objeto de supressão, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica.

As medidas compensatórias exigem fiscalização do Poder Público e controle social. Há severas críticas quanto a falta de transparência na gestão dos recursos e no cumprimento pelos empreendedores das medidas compensatórias.

Por outro lado, é flagrante a sua importância para aliviar o orçamento público na implantação e manutenção de unidades de conservação, sem comprometer a receita fiscal com tributos. Além disso, a vinculação de impactos não mitigáveis causados por empreendimentos, direta ou indiretamente, permite a internalização de custos e valorização (ainda que sujeita a críticas) de bens ambientais antes não precificados. Ressalve-se que não estão compreendidos nas medidas compensatórias os danos e impactos ilícitos. Esses serão objeto das indenizações civis e medidas reparatórias, além das sanções na esfera administrativa e penal.

#### **2.2.5. PSA (Pagamentos por Serviços Ambientais) e a Lei 14.119/21:**

O pagamento por serviços ambientais (PSA) pode ser compreendido como o gênero de uma série de instrumentos econômicos, precificados ou de criação de mercados, com finalidade de remunerar/compensar àqueles que realizam, voluntariamente ou em decorrência de imposição normativa, externalidades positivas concretas.

Sobre o conceito técnico de PSA, visando a afastar confusão com os demais instrumentos citados, válida a referência feita por BOSON e MATOS, ao citarem o trabalho “Experiências de pagamentos por serviços ambientais no Brasil”:

Talvez a definição mais amplamente utilizada seja a oferecida por Wunder (2005), que define PSA como uma transação

voluntária na qual um serviço ambiental bem definido (ou um uso da terra que fornece esse serviço) está sendo "comprado" por (no mínimo) um comprador de serviços de um provedor de serviços (no mínimo um) se, e somente se, o prestador de serviços assegurar a prestação de serviços (condicionalidade). Pagiola e Platais (2007) adicionaram a importante qualificação definindo que os serviços alvo de programas de PSA são aqueles que fornecem benefícios indiretos: aqueles que representam externalidades a partir da perspectiva de seus fornecedores.<sup>351</sup>

Mediante a participação do Poder Público, o PSA funda-se na ideia de rateio dos custos ambientais por toda a coletividade beneficiada por externalidades positivas cujos ônus eram antes suportados apenas pelo provedor dos serviços. Repele, pois, o sacrifício exclusivamente individual ou de minorias em benefício dos interesses difusos e coletivos.

Além disso, a partir da criação de novos mercados, o PSA permite o ingresso de novos recursos financeiros, investidores e a viabilização de atividades econômicas com melhor aproveitamento de bens naturais finitos. Busca-se, enfim, maximizar ganhos ambientais, maior adesão social, menor intervenção estatal com aparato fiscalizatório e sanções, financiamentos públicos e privados para recuperação ambiental, dentre outros resultados.

Não se trata de uma mera sanção-prêmio ou incentivo tributário, embora até possam ser utilizadas aludidas ferramentas como contrapartida. Boson e Matos apresentam as seguintes espécies:

...temos, na literatura, algumas espécies do gênero PSA, segregadas de um ponto de vista finalístico, que são:

- i) Serviços de Provisão - insumos e materiais que o ecossistema abastece, tais como: alimentos, bioquímicos, genéticos, princípios ativos, lenha, água doce;
- ii) Serviços Regulatórios - benefícios obtidos a partir da regulação de processos ecossistêmicos, tais como: regulação climática, controle de pragas e doenças, polinização, absorção de CO<sup>2</sup>;
- iii) Serviços de Suporte - necessários para a produção de outros serviços ecossistêmicos, tais como: formação do solo, ciclagem de nutrientes, dispersão de sementes;
- iv) Serviços Culturais - benefícios intangíveis de natureza recreativa, educacional, religiosa ou estético-paisagística.<sup>352</sup>

A lei federal nº 14.119/2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, define em seu artigo 3º as seguintes modalidades, dentre outras possíveis: I - pagamento direto, monetário ou não monetário; II - prestação de melhorias sociais a comunidades rurais e

---

<sup>351</sup> Secretaria do Meio Ambiente / Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais. São Paulo (Estado) Experiências de pagamentos por serviços ambientais no Brasil. Organização Stefano Pagiola; Helena Carrascosa von Glehn; Denise Taffarello. São Paulo: SMA/CBRN, 2013

<sup>352</sup> BOSON, Patrícia Helena Gambogi; MATOS, Tácito Ribeiro de. Pagamento por serviços ambientais – um novo instituto jurídico para uma nova matriz econômica in AZEVEDO, Marcelo e MALTA, Bruno (org), Direito do ambiente em perspectiva, Editora D'Plácido: Belo Horizonte, 2020.

urbanas; III - compensação vinculada a certificado de redução de emissões por desmatamento e degradação; IV - títulos verdes (green bonds); V - comodato; VI - Cota de Reserva Ambiental (CRA), instituída pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.<sup>353</sup>

Nos termos da referida lei, os serviços ambientais correspondem às atividades individuais ou coletivas que favoreçam a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos, os quais, por sua vez, também conforme a lei, são os benefícios relevantes para a sociedade, gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais.

Desse modo, toda pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, ou grupo familiar ou comunitário que, preenchidos os critérios de elegibilidade previstos na lei e regulamento, mantenham, recuperem ou melhorem as condições ambientais dos ecossistemas, poderão se enquadrar como provedores desses serviços.

O seu pagamento deverá ocorrer através de transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços, recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares.

O “PSA” destoa dos demais instrumentos precificados, eis que vinculado a uma externalidade positiva concreta. Há efetivamente uma prestação e uma contraprestação pública (que se dá por meio de programas e regulamentos) e/ou privada, para a sua adequada caracterização. A sua adesão deve ser voluntária.

Existem diversas experiências interessantes de adoção do PSA no mundo para a melhoria, por exemplo, nas emissões e sequestro de CO<sup>2</sup> e redução de poluentes. É o que se dá com o denominado sistema de “CAP and TRADE” ou, em português, sistema de “Teto e Comércio”.

Trata-se de um mercado criado como PSA e regulado por autoridades públicas ou organismos privados. Através desse sistema, o órgão regulador estabelece um “teto” ou limite total de emissões para determinado poluente e lapso temporal. Na sequência, dividem-se cotas que serão compartilhadas entre as fontes de emissão, conforme o programa, facultando-se a sua negociação no mercado para cumprimento dos limites previstos. Dentre as dificuldades desse sistema, cite-se a fiscalização sobre as emissões, verificar a autenticidade das informações prestadas pelos agentes e a definição do teto, a fim de manter a atratividade das negociações e o ideal de sustentabilidade que estimule contínuas melhorias.<sup>354</sup>

Muito ainda se discute no Brasil sobre a viabilidade do PSA com a participação de recursos públicos, bem como sua juridicidade e legitimidade, considerando as hipóteses de contrapartida financeira em virtude de obrigações legais do agente.

---

<sup>353</sup> A Lei 14.119/21 define, ainda, que outras modalidades de pagamento por serviços ambientais poderão ser estabelecidas por atos normativos do órgão gestor da PNPSA.

<sup>354</sup> Sobre o tema, recomenda-se a leitura de NUSDEO, Ana Maria. Pagamento por serviços ambientais. Sustentabilidade e disciplina jurídica. São Paulo: Atlas, 2012.

No que concerne à viabilidade do instrumento mediante contrapartidas prestadas pelo Poder Público, isso é facilmente solucionável pela avaliação prévia de impactos, inclusive de ordem financeira (e desde que amparada em norma legal) que apontem os fatores ambientais esperados, aliados à desoneração do orçamento público e melhor alocação de seus recursos. Para tanto, como já dito, são necessários programas bem estruturados e, no Brasil, atenção às especificidades da Lei de Responsabilidade Fiscal e normas afetas às contratações públicas.

No que tange à viabilidade jurídica de contraprestação pública ou privada em favor de um agente que já teria obrigação legal de conservação ambiental, tal como ocorre, por exemplo, no caso de limitações administrativas sobre a propriedade urbana e rural, não há óbice pela legislação, como adiante será abordado.

### **3. O “PSA”, Limitações Administrativas em Imóveis e sua Segurança Jurídica**

Não se pretende esgotar o tema sobre a possibilidade jurídica de pagamentos por serviços ambientais em virtude de limitações administrativas, mas apenas contribuir com as conclusões acertadas que boa parte da doutrina e jurisprudência já adotam, desmistificando pontos que geram incertezas.

A limitação administrativa pode ser conceituada como a imposição do Estado de caráter geral, que condiciona o exercício de determinados atributos do direito de propriedade, independentemente de qualquer indenização, em favor do interesse público e cumprimento da função social da propriedade.

Conforme Gasparini, as limitações administrativas podem ser positivas, negativas e permissivas. As positivas caracterizam-se pela imposição de uma ação, como ocorre no caso da obrigatoriedade de demarcação da área de reserva legal, manter limpo o imóvel urbano, construir muro no limite da propriedade etc. As negativas caracterizam-se pela obrigação não fazer (ou abster-se) à determinada conduta, como ocorre no caso da restrição de construir em áreas de preservação permanente e reserva legal. Por fim, as permissivas, referem-se ao dever de tolerar e respeitar ao exercício do poder polícia sobre as áreas de domínio do proprietário, como ocorrem nas fiscalizações ambientais, ingressos para vistorias etc.<sup>355</sup>

Como se verifica, as limitações administrativas não se confundem com a desapropriação ou servidão administrativa, justamente por seu caráter geral e por não promoverem o aniquilamento do direito de propriedade ou, como defende Gasparini, não causar “disparição da propriedade”. Segundo Di Pietro, “o proprietário conserva em suas mãos a totalidade de direitos inerentes ao domínio, ficando apenas sujeito às normas regulamentadoras do exercício desses direitos, para conformá-lo ao bem-estar social(...)”<sup>356</sup>

<sup>355</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 12ª Edição. Malheiros: São Paulo, 2007. P. 744/745.

<sup>356</sup> DI PETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18ª Edição. Atlas: São Paulo, 2005. P. 125/127.

É ponto pacífico atualmente na doutrina que aludidas restrições não geram direito à indenização, desde que preencham os atributos de leve interferência no direito de propriedade, sem o esvaziamento de seu valor econômico, mas apenas para conformar o exercício de atributos inerentes ao domínio e cumprimento de sua função social.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça já teve oportunidade de apreciar o tema, reconhecendo o direito à indenização pela limitação administrativa sobre imóvel urbano, desde que efetivamente comprovado o prejuízo. Conforme ementa abaixo:

4) A indenização pela limitação administrativa ao direito de edificar, advinda da criação de área non aedificandi, somente é devida se imposta sobre imóvel urbano e desde que fique demonstrado o prejuízo causado ao proprietário da área. Acórdãos: AgRg no REsp 1113343/SC, rel. ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/10/10, DJe 03/12/10, AgRg nos EDcl no REsp 883147/SC, rel. ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/05/10, DJe 21/05/10, AgRg nos EDcl no REsp 1108188/SC, rel. ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/11/09, DJe 26/11/09, REsp 983017/SP, rel. ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/05/08, DJe 29/05/08 Decisões Monocráticas: REsp 1695213/SP, rel. ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/09/17, publicado em 02/10/17, AREsp 551389/RN, rel. ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/09/17, publicado em 21/09/17, REsp 1213098/SC, rel. ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 29/11/16, publicado em 02/12/16.<sup>357</sup>

Verifica-se, pois, que as limitações administrativas não traduzem direito à indenização ao proprietário, salvo em casos concretos especialíssimos, quando por suas características assemelha-se à desapropriação indireta, servidão administrativa, desvio de finalidade ou estejam associadas à um erro manifesto do Poder Público.

A despeito de suas características não indenizatórias, inexistente no ordenamento jurídico brasileiro qualquer vedação, constitucional ou infraconstitucional, que impeça a criação de Programas públicos ou mesmo acordos entre particulares para fomentar ou estimular ações benéficas para o bem-estar social e atendimento do interesse público, ainda que prevejam remuneração ou compensação em virtude das obrigações decorrentes de ditas limitações.

No regime jurídico privado, como é pacífico, é permitido aos particulares fazer ou deixar de fazer tudo aquilo que não seja defeso por lei. A ampla esfera de atuação da iniciativa privada e seus meios negociais facultam-lhes criar sistemas remuneratórios consensuais para serviços ambientais, ainda que tais serviços refiram-se (ou estejam associadas) às obrigações decorrentes de lei.

---

<sup>357</sup> Superior Tribunal de Justiça. Jurisprudência em teses do STJ. Edição 127: Intervenção do Estado na propriedade privada. Publ. 13.06.2019.



No que tange à atuação do Poder Público, da mesma forma, nada impede a criação de programas de estímulo para o cumprimento de obrigações legais. Como amplamente exposto nos tópicos anteriores, os instrumentos econômicos são extremamente utilizados em vários países, resultando inclusive em maior adesão social. A obrigatoriedade de conservação de uma APP ou reserva legal pelo proprietário de um imóvel, não obsta que o Estado crie programas que visem remunerar ou compensar pelas externalidades positivas concretas.

É perfeitamente admissível que – a depender das características das áreas – o Poder Público estimule a implementação de serviços no local para a contínua melhoria da conservação e dos parâmetros ambientais, mas também para a superação de metas preestabelecidas. Em tais casos, não se trata de indenização pela limitação administrativa, já que não se trata de dano ou discussão sobre prejuízos, mas sim remuneração ou compensação pelos serviços prestados. Exige-se, contudo, no caso de envolvimento do poder público, a prévia autorização normativa e demais condicionantes de caráter orçamentário e financeiro, à luz do princípio da legalidade.

Observe-se que a lei federal nº 14.119/21 admite expressamente a possibilidade de serem as APPs e reservas legais, dentre outras, áreas elegíveis para pagamentos por serviços ambientais com uso de recursos públicos, conforme regulamento, com preferência para aquelas localizadas em bacias hidrográficas, consideradas críticas para o abastecimento público de água, assim definidas pelo órgão competente, ou em áreas prioritárias para conservação da diversidade biológica em processo de desertificação ou avançada fragmentação. Nesse sentido, a nova lei revela-se extremamente importante, já que a prévia e expressa definição legal propicia segurança jurídica.

#### **4. Considerações Finais**

As normas de comando e controle sempre foram adotadas amplamente na Política Ambiental brasileira. Os dados estatísticos revelam, contudo, que o conteúdo intervencionista e potencial de litigiosidade, traduziram para o Estado significativos ônus sobre o orçamento público, reprimenda pela iniciativa privada e adesão social insatisfatória.

Nesse sentido, mesmo diante da pesada densidade normativa e de todo aparato fiscalizatório existente, há ainda crescimento do desmatamento, autuações, ações penais e civis etc. Mesmo o licenciamento ambiental, principal instrumento adotado no Brasil, tem revelado falhas importantes para o controle das fontes de poluição e mitigação de impactos. Corroboram tais críticas as mais recentes catástrofes envolvendo, por exemplo, empreendimentos minerários licenciados, com reconhecida experiência técnica e capacidade econômica para adoção de medidas de mitigação e controle de seus impactos.

Os instrumentos econômicos revelam, por sua vez, diversos fatores positivos para a sua implementação, inclusive propiciando a criação de novos mercados com potencial de atrair investidores e recursos privados, aliviando o orçamento público, gerando receita fiscal e menor litigiosidade.

A lei nº 14.119/21, que dispõe sobre a Política de pagamentos pelos serviços ambientais, surge em um momento importante no contexto brasileiro e internacional. Estimula, à toda evidência, o cumprimento de padrões e parâmetros ambientais, distensionando a pressão sobre a fiscalização estatal e sua intervenção sobre a propriedade privada. Aliás, os instrumentos econômicos prestam-se inclusive ao convencimento social sobre a importância da preservação e melhoria da exploração dos recursos naturais, tornando possível um diálogo mais transparente e colaborativo a bem do interesse público, sem o sacrifício exclusivamente individual.

É de grande importância para o sucesso da nova política e do programa de pagamentos, previsto na Lei nº 14.119/21, que se edite um regulamento claro, objetivo e que dispense amarras burocráticas para a aprovação de projetos e desenvolvimento dos serviços.

A nosso sentir, considerando a lógica que impera sobre os instrumentos econômicos precificados e de mercado, o ideal é que o Brasil estabeleça um controle eficiente de resultados, permitindo-se o controle social com transparência, notadamente sobre os efeitos ambientais obtidos e a contraprestação estatal.

Em que pese certa resistência, sobretudo de origem cultural e/ou ideológica, inexistente qualquer óbice constitucional ou infraconstitucional para a criação de mecanismos de remuneração ou compensação, como o PSA, pelos denominados serviços ambientais, seja pela iniciativa privada ou pelo Poder Público. Mesmo nos casos das limitações administrativas, conceitualmente não indenizáveis, é perfeitamente possível que lei autorize a criação de programas de estímulo à manutenção ou conservação de áreas de preservação permanente ou reserva legal, por exemplo, remunerando particulares conforme critérios definidos em regulamento. Da mesma forma, o estímulo à criação de novos mercados através de pagamento por serviços ambientais, embora envolva maior complexidade, tem experiências exitosas em todo o mundo, sendo também bastante factível no contexto brasileiro.

No que tange às relações entre particulares, a legislação já existente e o princípio da autonomia da vontade, próprio do regime jurídico-privado, autorizam o uso de instrumentos econômicos e do PSA com segurança. Na atualidade, que se verifica a crescente divulgação de agendas ESG (em português ASG, que significa ambiental, social e governança) por grandes empresas, assim como a criação de programas voluntários de conformidade ambiental, a adoção desses instrumentos entre particulares poderá ser um importante contribuinte para a maior efetividade da política ambiental no Brasil, sem sobrecarregar o orçamento público ou demandar a interferência estatal nas relações com o meio ambiente.

Como se pode concluir, a fórmula “menos comando e controle, mais instrumentos econômicos” está presente no Direito Ambiental atual e na nova Economia. O uso de instrumentos econômicos, tal como o PSA, é juridicamente possível e extremamente recomendável para ampliar a efetividade da política ambiental brasileira, reduzir a pressão sobre o orçamento público e promover externalidades positivas concretas.



## RELAÇÃO SER HUMANO X NATUREZA NO ANTROPOCENTRISMO ALARGADO: A QUESTÃO DA APLICABILIDADE DA POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE FRENTE À REALIDADE DE CONSTANTES RETROCESSOS

RELATIONSHIP HUMAN BEING X NATURE IN THE EXTENDED  
ANTHROPOCENTRISM: THE QUESTION OF THE APPLICABILITY OF  
NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY IN FRONT OF THE REALITY OF  
CONSTANT SETBACKS

Paula Maria Campos Reis<sup>358</sup>  
Maraluce Maria Custódio<sup>359</sup>

**RESUMO:** No enfrentamento da realidade de desenvolvimento social e econômico, tornou flagrante a importância da relação estabelecida entre o ser humano e a natureza, principalmente quanto a impossibilidade do uso imponderado dos recursos ambientais diante de um cenário onde a crise ecológica tem se tornado cada vez mais evidente causando repercussões no ideal de qualidade de vida para as atuais e, sobretudo, para as futuras gerações. À vista disso, considerando a noção de meio ambiente como um importante bem jurídico a reger as diversas formas de vida, desponta a necessidade de proteção deste importante bem enquanto um instrumento essencial a serviço da garantia da dignidade humana. Neste sentido, partindo do pressuposto de que o ordenamento brasileiro ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente adotou a vertente do antropocentrismo alargado com tendências ao biocentrismo, o presente trabalho objetiva analisar a aplicabilidade prática desta política de tutela ambiental na realidade, a fim de verificar se as ações humanas juridicamente orientadas em prol da preservação da natureza têm de fato assegurado condições para um desenvolvimento socioeconômico, capaz de efetivamente atender à proteção da dignidade da vida humana.

**Palavras-chave:** Antropocentrismo Alargado; Política Ambiental; Preservação; Inefetividade; Retrocesso.

**ABSTRACT:** In confronting the reality of social and economic development, made flagrant the importance of the relationship established

---

<sup>358</sup> Graduanda do curso de Direito da Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG Campus Diamantina; monitora da disciplina de Direito Ambiental sob orientação da professora Maraluce Maria Custódio. E-mail: paulacreis039@gmail.com

<sup>359</sup> Maraluce Maria Custódio, Mestre em Direito Constitucional pela UFMG. Mestre em Direito Ambiental pela Universidad Internacional de Andalucía (Espanha). Doutora em Geografia pela UFMG em cotutela com a Université D'Avignon (França). Professora da Graduação e Professora Permanente Do Programa De Pós-Graduação Em Direito Da Escola Superior Dom Helder Câmara - Mestrado Em Direito Ambiental E Desenvolvimento Sustentável, professora adjunta da Faculdade de Direito Campus Diamantina da UEMG. E-mail: maralucem@hotmail.com

between man and nature, Especially regarding the impossibility of the uncontrolled use of environmental resources in a scenario where the ecological crisis has become increasingly evident causing repercussions on the ideal of quality of life for the current and, above all, for future generations. In view of this, considering the notion of the environment as an important legal asset governing the various forms of life, the need for protection of this important asset emerges as an essential instrument in the service of the guarantee of human dignity. In this sense, based on the assumption that the Brazilian order to establish the National Environment Policy adopted the aspect of anthropocentrism extended with tendencies to biocentrism, the present work aims to analyze the practical applicability of this environmental protection policy in reality, in order to verify whether human actions legally oriented towards the preservation of nature have in fact ensured conditions for a socioeconomic development, able to effectively meet the protection of the dignity of human life.

**Keywords:** Extended Anthropocentrism; Environmental Policy; Preservation; Ineffectiveness; Setback.

## 1. Introdução

Desde os tempos mais remotos da história humana no Planeta Terra é possível verificar a intensa relação estabelecida entre o ser humano e a natureza uma vez que essa, além de inicialmente se configurar como o espaço comum de habitação dos seres vivos ou de interação entre o indivíduos residentes em um mesmo ambiente, era principal fonte de onde se extraía os produtos para a subsistência imediata, o que revela a interdependência dos diversos elementos que a compõem para a manutenção das formas de vida existentes. Assim, considerando que na época reconhecida como dos caçadores e coletores a alimentação das pessoas basicamente se limitava àquilo que a natureza lhes oferecia, pode-se dizer que em uma escala global, eram ínfimos os impactos advindos da utilização dos recursos naturais pelo fato de se restringirem aos locais onde eram diretamente retirados.

Após algumas eras geológicas e períodos históricos, houve uma evolução no formato deste vínculo ser humano e natureza, de modo que, o advento dos processos de produção por meio dos sistemas de agricultura foi determinante para que o ser humano passasse a intervir de forma cada vez mais incisiva sobre o que hoje se reconhece como meio ambiente natural. Vale destacar que, a implementação destas e de outras atividades e mecanismos para a exploração dos recursos naturais pelo mundo afora, foram progressivamente aprimoradas ao longo do tempo e, consolidadas, amparando-se principalmente no ideal de proporcionar um efetivo desenvolvimento socioeconômico no âmbito das sociedades modernas.

É certo que muitas das atitudes adotadas no sentido de se obter o progresso social e econômico para a satisfação das inescrutáveis necessidades humanas se deram a partir de uma visão claramente antropocêntrica. A qual, em virtude da posição de centralidade do ser humano no universo e, como ser dotado de inteligência, deveria ser ele, o responsável por buscar formas de expandir suas ações e conhecimentos nos

diversos campos, como é o caso da filosofia e da ciência, a fim de compreender a sociedade e implementar nela melhorias significativas para a qualidade de vida dos sujeitos que a integram. Assim sendo, o relacionamento entre ser humano e natureza seria traduzido em uma rígida e dicotômica relação sujeito e objeto, cujo papel da natureza consistiria em um mero instrumento com reconhecido valor e proveito dentro da ordem econômica em razão da sua capacidade de assegurar e satisfazer os interesses e finalidades humanas.

Todavia, a despeito da inegável importância da busca pelo ideal de progresso para a humanidade, com o decorrer do tempo, o formato de desenvolvimento alicerçado no paradigma do antropocentrismo clássico, apesar de até então se apresentar como justificativa eficaz para a coisificação extrema dos objetos e mesmo de alguns seres vivos predestinando-os à serviço do ser humano, acaba por revelar um contexto profundamente problemático. A saber, este cenário de crise se propala diante das potenciais fragilidades oriundas do estreitamento do vínculo estabelecido entre ser humano e natureza, de modo que, ela surge exata e sistematicamente como resultado do desprezo desta última e dos objetos que a compõem. Dessa forma, não obstante à inconteste força da natureza e dos seus inúmeros recursos renováveis, em decorrência das atividades humanas ilimitadas, cujo alto risco é cientificamente comprovado, ela tem sofrido sérios repercussões em sua capacidade biológica.

Face a este novo contexto, partindo das constatações de que o ambiente também deve ser protegido em razão dos riscos verificados em seu desfavor e, principalmente, vislumbrados os impactos destes na qualidade de vida humana, ganharam força importantes discussões em torno da possibilidade de se passar a compreender a natureza como um todo e os elementos que a integram com a atribuição de bem jurídico e de sujeito de direitos na órbita das relações tuteladas pelo sistema jurídico. Dentro desta lógica, percebe-se que embora instaurados os debates e preocupações acerca da questão ambiental, na realidade, o tratamento da temática foi concebido tendo ainda por foco central a figura paradigmática do ser humano como ser determinante nas relações estabelecidas e que merece ter seus interesses resguardados, logo, é possível inferir que não se trataria em verdade da inauguração de um novo paradigma na relação ser humano com a natureza, mas sim de uma ampliação da visão antropocêntrica.

De fato, na perspectiva desta passagem do que se reconheceu como antropocentrismo clássico para o alargado, sobressai como característica primordial a preservação ambiental como uma das formas indispensáveis para a garantia da sobrevivência e dignidade humana. Neste sentido, considerando esta necessidade de proteger a natureza para resguardar os direitos ou interesses humanos e as constatações de que os sistemas de diversas ordens se encontram interligados, a conjuntura moderna de muitas transformações com a exploração cada vez mais acentuada dos recursos naturais e as ameaças quanto a sua vasta destruição contribuem para o surgimento de significativas mobilizações e eventos organizados em defesa do meio ambiente.

Vale destacar que, a nova lógica inaugurada após os primeiros movimentos ambientalistas, ao introduzir importantes princípios e diretrizes fundamentais para a preservação ambiental, se torna marco do Direito Ambiental nacional e internacional, elementos que inclusive, mais tarde, serviram de base para a institucionalização de prestigiosas legislações a respeito da temática no ordenamento jurídico interno. Dessa forma, as normas jurídicas posteriormente instituídas sobre essa ideologia do ambientalismo, apesar de seguirem dentro da visão antropocêntrica sendo, portanto, intrinsecamente marcadas pelos imperativos que orientam o comportamento humano, elas direcionaram à construção do que muitos teóricos denominaram como nova ética ambiental social, construindo uma visão sobre este bem jurídico que tem por intuito não mais restringir os recursos naturais ao seu valor dentro da ordem econômica de produção.

No que tange especificamente à evolução da consciência ambiental com a introdução das reflexões envolvendo a necessidade de proteção da diversidade de ecossistemas que compõem o território brasileiro pelo fato deles guardarem relação direta com a vida humana, tem-se que isso se deu principalmente com a superveniência da terceira geração de direitos fundamentais que incluiu expressamente na Lei Maior a obrigação de preservar e cuidar do meio ambiente. Vale ressaltar que o reconhecimento deste dever de proteção ambiental foi reforçado pelo Estado diante da recepção da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92), bem como pela promulgação de outras importantes leis infraconstitucionais em defesa do meio ambiente.

Sendo incontestes as inovações instituídas em decorrência da nova ordem constitucional inaugurada em 1988 relativa às questões ambientais, faz-se necessário abordar o tratamento especial que lhe foi conferido pelo ordenamento brasileiro ao atribuir a todos os entes federativos a competência para atuar em prol desta causa que se relaciona diretamente com os propósitos de tornar efetiva a promoção e garantia dos direitos fundamentais da qualidade e vida digna. Neste sentido, o presente estudo se dedica a analisar particularmente a Lei nº 6.939/1981, responsável por estabelecer a Política Nacional de Meio Ambiente e instituir mecanismos para a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental no intuito de a compatibilizar com o necessário desenvolvimento socioeconômico.

Ocorre que, a despeito destas importantes disposições expressas no ordenamento jurídico, ainda sim, tem sido cada vez mais evidente o enfrentamento de inúmeros desafios e contratempos ambientais configurando-se como impactos provenientes da exploração desmedida dos recursos naturais, situações essas que acabam por causar outros sérios problemas na sociedade e por consequência afetam a efetivação dos direitos fundamentais de muitos indivíduos. Desse modo, face a esta realidade prática averiguada no contexto nacional contemporâneo em que se verifica um cenário de constantes retrocessos no tratamento da matéria ambiental principalmente por parte da atual administração pública federal, surgem questionamentos na tentativa de compreender tal situação que acaba por se contrapor aos princípios e fundamentos consagrados pela política de meio

ambiente que deveria servir como diretriz no plano de implementação das atividades humanas de exploração dos recursos naturais.

Considerando a amplitude e complexidade que envolve o tratamento desta tônica, o presente estudo parte de uma análise geral da relação ser humano natureza para, em seguida, se circunscrever às orientações consolidadas acerca da necessidade e importância da proteção ambiental dentro da política nacional instituída. Por fim, procede-se a uma análise sobre as tendências facilmente verificadas no cenário brasileiro no que concerne ao plano concreto e problemático estabelecido para promover a preservação da diversidade de ecossistemas que compõem o meio ambiente nacional, contrapondo esta realidade da produção de efeitos das normas jurídicas e as previsões nelas consagradas. Tudo isso, a fim de posteriormente confirmar as suposições relativas ao déficit na efetividade de legislações que preveem os direitos abarcados nesta órbita da terceira dimensão, e inferir o porquê de as consequências práticas da aplicação de tais normativas (efetividade), dificilmente se consubstanciam no contexto fático, mesmo diante das competências, princípios e mecanismos constitucionais e infraconstitucionais que reconhecem a imprescindibilidade de uma verdadeira consciência ambiental neste sentido.

## 2. Fundamentação Teórica

Como característica inerente à história humana no Planeta Terra é possível verificar o intenso relacionamento do ser humano com a natureza e os diversos elementos que a compõem, revelando uma necessária relação de interdependência entre muitos fatores para a manutenção da vida. No que tange às efetivas intervenções do ser humano no Planeta Terra, a história considera que elas seguiram uma lógica gradual, assim, de caçadores-coletores (época cujos impactos destas atividades humanas se restringiam ao âmbito local), a atuação do ser humano sobre a natureza se dilatou de maneira tal, que o período geológico do Holoceno foi marcado pelo desenvolvimento da agricultura com sua expansão por todo o mundo.

Todavia, a ampliação da magnitude das interferências humanas de maneira mais incisiva, ocorreu, principalmente a partir das Revoluções Industriais. Uma vez que, delas emergiram descobertas e invenções progressivas sobre a extração e uso de combustíveis fósseis e outros também de recursos naturais, atividades que, inclusive, foram ainda mais intensificadas pelo expressivo aumento populacional e, posteriormente, no contexto pós-guerras mundiais, passando a ser reconhecido como “A Grande Aceleração”, época que caracterizou a passagem para Período do Antropoceno<sup>360</sup>.

Ocorre que, embora o vínculo entre ser humano e natureza tenha se desenvolvido justamente como forma de satisfazer as infindáveis necessidades e desejos humanos rumo ao desenvolvimento econômico e a um suposto progresso social, ao longo do tempo, foi possível constatar os vestígios do impulsionamento desta complexa relação que passou a deixar marcas profundas para o Planeta terra. Neste sentido, inúmeros foram os

---

<sup>360</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de direito ambiental. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

estudos científicos a verificar que despontava como desdobramento global da exploração desregrada dos recursos naturais pelo ser humano, um cenário de profunda crise ecológica, com o esgotamento e a degradação ambiental com capacidade de dizimar a biodiversidade de elementos essenciais para a sobrevivência na Terra, circunstâncias as quais, tendem a se agravar continuamente com possibilidade para resultar na grande extinção das espécies existentes ou mesmo o colapso de todo o sistema planetário.

Confirmadas as repercussões das ações antrópicas que caracterizaram o último período geológico e averiguadas as consequências dessas para a própria vida humana, a partir da década de 60, vários países preocupados com as potencialidades advindas deste panorama de globalização da crise ambiental começaram a se organizar para tratar da matéria. Toda esta articulação deu origem aos movimentos ambientalistas e importantes convenções mundiais sobre o meio ambiente, instituídos a fim de conter algumas das atividades cujos riscos sistêmicos eram considerados elevados e construir alternativas para conciliar estratégias de desenvolvimento das nações com a necessidade de preservação efetiva e conservação dos recursos naturais<sup>361</sup>.

Face a isto, convicções anteriormente predominantes relativas à ética antropocentrista<sup>362</sup>, caracterizada pela noção do ser humano como único sujeito e da natureza como mero objeto subjugado à satisfação dos interesses e necessidades humanas por meio da sua exploração ilimitada, passam a ser substituídas pela ideia de que o ambiente deve ser protegido, inclusive como uma forma de garantir a vida humana. Diante disso, desponta a necessidade do que se reconheceu como uma nova ética institucional, ao qual se atribui aos Estados e governos a responsabilidade pela proteção do planeta e do ambiente, atrelando a mudança de racionalidade e a conscientização do valor da natureza a política em defesa da preservação dos ecossistemas, como maneira de reduzir os riscos e garantir a qualidade de vida tanto as atuais como as futuras gerações<sup>363</sup>.

Como fruto destes alertas, se disseminou mundo afora a evolução da consciência ambiental ensejando o fortalecimento de um olhar inovador em torno da responsabilidade humana frente à natureza, fato que, por sua vez, resultou na publicação de importantes documentos de reconhecido valor jurídico nacional acerca da questão ambiental. Na perspectiva de uma nova relação ética entre ser humano e natureza, o antropocentrismo alargado se apresenta como paradigma moderno a mediá-la, uma vez que representa “o

---

<sup>361</sup> PAULITSCH, Nicole da Silva; WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher. Ética ambiental e crise ecológica: reflexões necessárias em busca da sustentabilidade. *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, v. 8, n. 16, p. 211-233, 2011.

<sup>362</sup> PAULITSCH, Nicole da Silva; WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher. Ética ambiental e crise ecológica: reflexões necessárias em busca da sustentabilidade. *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, v. 8, n. 16, p. 211-233, 2011.

<sup>363</sup> LEITE, José Rubens Moratto; DINNEBIER, Flávia França. *Estado de direito ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2017.



abandono de ideias de separação, dominação e submissão de maneira a buscar-se ‘uma interação entre os universos distintos e a ação humana’<sup>364</sup>, pois ao compreender o ser humano como guardião de todo o sistema ecológico, a tutela ambiental passa a servir de benefício recíproco para ambas as partes da relação, já que, a necessária preservação serve também de garantia à dignidade humana.

No que concerne à difusão e o fortalecimento desta consciência ecológica de modo específico no território brasileiro, acompanhando as tendências globais referentes à preservação ambiental, a Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981 constituiu verdadeiro marco jurídico nacional uma vez que, o diploma foi um dos primeiros documentos a conferir tratamento aos recursos e matérias ambientais como um sistema integrado<sup>365</sup>. Vale ressaltar que, se diferindo das leis anteriores que tratavam apenas de temas/questões ambientais específicas, esta evolução na abordagem dos vários elementos, recursos e ordem que integram o conceito de meio ambiente como um conjunto de sistemas (art. 3º, I), possibilita uma dimensão holística na abrangência da matéria<sup>366</sup>.

Seguindo os direcionamentos oriundos dos debates na Conferência de Estocolmo relativos à necessidade de haver cooperação entre todas as nações para conciliar o desenvolvimento econômico com o combate à degradação ambiental, a referida legislação alcançou posição de destaque no ordenamento jurídico nacional ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Assim, enquanto uma das principais referências para o Direito Ambiental nacional, ela se destacou também por definir diretrizes, princípios, instrumentos, mecanismos e estratégias administrativas para a formulação e aplicação de políticas públicas voltadas à proteção e preservação do meio ambiente, além de constituir o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Influenciada pelas inclinações ambientalistas e pelas questões sociais predominantes no contexto social à época de sua elaboração, a política de proteção jurídica ambiental inserida na agenda interna do Brasil por esta lei, foi fundamentada nos atributos que se constituem como marcas da terceira dimensão de direitos humanos. Isso, por considerar o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, em face do seu uso coletivo e sua natureza difusa (art. 2º, I da Lei 6.938/81). Nesta lógica, tendo em vista que os diversos ecossistemas que compõem um meio ambiente equilibrado guardam relação direta com a efetivação do direito à sadia qualidade de vida humana cuja titularidade

---

<sup>364</sup> AVANCI, Thiago Felipe de Souza. Sujeição de direitos, meio ambiente e antropocentrismo alargado. *Revista Opinião Jurídica* (Fortaleza), v. 15, n. 21, p. 177-197, 2017.

<sup>365</sup> BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Acesso em: 01 set. 2022.

<sup>366</sup> AVANCI, Thiago Felipe de Souza. Sujeição de direitos, meio ambiente e antropocentrismo alargado. *Revista Opinião Jurídica* (Fortaleza), v. 15, n. 21, p. 177-197, 2017.

deve ser inerente a todas as pessoas das atuais e futuras gerações, surge a importância de estabelecer a educação ambiental das comunidades a fim de capacitá-las para a participação e defesa do meio ambiente (art. 2º, X) e ainda, uma responsabilidade intergeracional e solidária em prol desta causa.

Ademais, além do papel de todos os indivíduos no que tange à preservação, assentada em respeitáveis princípios fundamentais como do acesso equitativo aos recursos naturais, do desenvolvimento sustentado e no da obrigatória intervenção estatal vislumbra-se na PNMA, a responsabilidade ou atribuição do “Estado como emissor e efetivador de políticas públicas ambientais, numa atuação proativa e fiscalizadora, preventiva e repressiva”<sup>367</sup>, o que coloca o Poder Público como garantidor da implementação dos mecanismos legalmente estabelecidos em para melhoria e recuperação da qualidade dos sistemas que compõem o meio ambiente.

No que tange à necessidade de se criar condições para a compatibilizar “o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” e de estabelecer critérios, padrões e “normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais” (art. 4º, I e III da Lei 6.938/81), a lei criou instrumentos como o zoneamento, a avaliação e a compensação de impactos ambientais, o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (art. 9º). Salienta-se que, alguns estudiosos identificaram nesta política uma alegada “submissão da economia à ecologia” e que essa teria sido responsável pelo advento de “exitosas conquistas em matéria de proteção ambiental, dentre elas, em áreas degradadas resultantes de empreendimentos e atividades minerárias, em razão da utilização temporária ou transitória do solo onde tais projetos se desenvolvem”<sup>368</sup>.

Por outro lado, a amplitude de questões abarcadas na perspectiva da PNMA foi essencial para a introdução dessas inúmeras matérias em um capítulo específico na Constituição Federal de 1988 destinado à tutela do meio ambiente, com intuito de garantir que ele seja ecologicamente equilibrado, de modo a possibilitar a todos os indivíduos uma sadia qualidade de vida (art. 225 da Constituição Federal). Por consequência lógica da influência de ambas as normativas para o sistema jurídico ambiental nacional, elas serviram de base para a posterior criação de outras leis de respeitável importância, a exemplo da Lei dos Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998) e da Lei das Unidades de Conservação (Lei 9.985/00)<sup>369</sup>.

---

<sup>367</sup> KISHI, Sandra Akemi Shimada. Política Nacional de Meio Ambiente e o desenvolvimento sustentado, a intervenção obrigatória do estado e o acesso ao bem ambiental. In: DE CARVALHO ROCHA, João Carlos et al. Política nacional do meio ambiente: 25 anos da Lei n. 6.938/81. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 39-63.

<sup>368</sup> ALBUQUERQUE, Ana Clara Alencar Prado. Mineração e compensação ambiental sob o enfoque da PNMA. In: LEUZINGER, Márcia Diegues et al. 40 anos da Política Nacional de Meio Ambiente. Brasília: ICPD; CEUB, 2021, p. 351-379.

<sup>369</sup> FRANCO; Brenda Dutra; FRANCO, Loren Dutra. Política Nacional do Meio Ambiente e os novos desafios do Brasil em relação às emergências climáticas: energia eólica, energia renovável, livre de carbono e sustentável. In: LEUZINGER, Márcia Diegues et al. 40 anos da Política Nacional de Meio Ambiente. Brasília: ICPD; CEUB, 2021, p. 235-259.

Vale ressaltar que, estas relevantes legislações consideram a competência comum de todos os entes federativos para atuar em defesa das causas ambientais, além disso, elas também preveem expressamente a responsabilidade objetiva do causador de condutas lesivas ao meio ambiente, isto é, do poluidor ou predador (art. 4º, VII, Lei 6.938/81), sujeitando-lhe sanções penais e administrativas, cumuladas com a obrigação de reparar os danos causados.

Enfim, diante de tais previsões que foram cruciais para incorporar e fortalecer os valores de proteção e cuidado com a natureza em toda a sociedade, face a necessidade de reconhecer e voltar à atenção para as questões ambientais, foi possível verificar o alargamento ou evolução do panorama antropocêntrico. Dessa forma, apesar de os fins das disposições normativas consolidadas ainda estarem centrados na figura do ser humano, destaca-se como principal diferencial do antropocentrismo alargado, o fato de se conferir uma nova e autônoma visão sobre o bem ambiental. Assim, os dispositivos legais de tutela ao meio ambiente, passaram a atribuir ao ser humano a responsabilidade sobre este bem ou a natureza<sup>370</sup>, de maneira que, a preservação ambiental deve se dar justamente, no intuito de possibilitar a garantia da sadia qualidade e dignidade de vida para as atuais e futuras gerações humanas como um direito fundamental previsto no art. 1º, III da CF<sup>371</sup>.

É incontestável as importantes inovações do ordenamento instituídas em decorrência da adoção da lei de Política Nacional de Meio Ambiente e da nova ordem constitucional inaugurada em 1988 no que tange às questões em prol da defesa e busca do equilíbrio ambiental. Ocorre que, a despeito da relevância destas disposições expressas e das expectativas de mudanças nelas depositadas, é possível verificar uma realidade claramente destoante das disposições assecuratórias, na qual muitos dos instrumentos e mecanismos previstos como essenciais na efetivação desta política, não se consolidaram de modo efetivo.

Aliás, como uma provável consequência da defasagem na aplicabilidade de tais normativas, acrescenta-se o fato de não ser preciso uma análise aprofundada da conjuntura brasileira nos últimos anos, para constatar os diversos e graves desastres naturais que têm acontecido de forma reiterada, a exemplo do rompimento de barragens de mineradoras, do alagamento de cidades e dos incêndios florestais que se mostram cada vez mais frequentes. Ademais, uma outra questão preocupante no contexto nacional são as tendências verificadas no atual governo, dado que se vislumbra no plano concreto a expansão massiva e desmedida de atividades como o agronegócio e a mineração, as quais, embora teoricamente devam se desenvolver de forma sustentável, na verdade elas têm se constituído como

---

<sup>370</sup> LEITE, José Rubens Moratto; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: \_\_\_\_\_. *Perspectivas e desafios para a proteção da biodiversidade no Brasil e na Costa Rica*, 2014. cap. 1, p. 11- 44.

<sup>371</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 ago. 2022.

ataques sistemáticos ou um verdadeiro desmonte das políticas de proteção ambiental<sup>372</sup>.

Em face desta realidade averiguada no cenário brasileiro, surgem questionamentos na tentativa de compreender tal situação que acaba por se contrapor às previsões expressas no ordenamento jurídico e que deveriam nortear política e socialmente para o controle e a manutenção do equilíbrio ecológico. Nesta perspectiva, verifica-se a relevância de certos caracteres e interesses particulares ou específicos diante do seu potencial de influenciar negativamente no ideal de compatibilizar estratégias de desenvolvimento socioeconômico com a necessidade de preservação efetiva dos recursos naturais, fato que, por conseguinte, afeta de modo direto no gozo do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado essencial à sadia qualidade de vida.

### 3. Metodologia

Tendo em vista os importantes eventos internacionais responsáveis pela introdução de um panorama geral de debates acerca das questões ambientais no mundo e que, mais tarde passaram a ser reconhecidas como relevantes fontes formais capazes de fundamentar os valores consubstanciados na seara do Direito Ambiental, a presente pesquisa é desenvolvida por meio da realização de um estudo bibliográfico exploratório de importantes obras e trabalhos científicos que abordam a temática, dando especial enfoque àquelas que tratam de modo mais incisivo sobre a relação ser humano e natureza a partir das atividades humanas que demandam a significativa utilização dos recursos naturais.

Ademais, é feita uma análise sobre as fases de produção normativa ou da evolução da legislação nacional relacionada com a matéria ambiental. Pontua-se que esta disposição em fases é iniciada dentro do contexto interno de exploração desregrada e, somente em momento posterior, conduz-se ao período doutrinariamente reconhecido como holístico, na qual, o meio ambiente passa a ser tutelado de forma mais ampla, como um sistema integrado, inclusive considerado como um bem jurídico autônomo a merecer proteção especial no ordenamento jurídico brasileiro.

Além de valer-se do auxílio do método histórico para a compreensão das questões ambientais recentes que afligem a dinâmica do planeta como um todo, o estudo utiliza o método hipotético-dedutivo no intuito de depreender a essência da relação estabelecida entre o ser humano e a natureza no plano fático. Para isso, a partir das disposições legais que enfatizam a necessidade e a importância da proteção ambiental, é feito um balanço explicativo confrontando os ideais consubstanciados nos dispositivos legais que a pesquisa se propôs analisar com a realidade verificada na consolidação efetiva deste vínculo estabelecido entre ser humano e meio ambiente. Destaca-se ainda, que, em razão do caráter imperativo intrínseco às normas jurídicas, a pesquisa também apresenta um viés dogmático ao expor a tutela ambiental como valor ou interesse a ser

---

<sup>372</sup> MEDEIROS, Juliano; MORTÁGUA, Joana. A verdade sobre a política ambiental no governo Bolsonaro. 2021. Disponível em: <https://iree.org.br/a-verdade-sobre-a-politica-ambiental-do-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 13 set. 2022.

fundamentalmente resguardado, como é possível observar nas disposições consolidadas na prestigiosa Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981).

#### **4. Resultados e Discussões**

Partindo do pressuposto de que a exploração desregrada dos recursos naturais em prol do desenvolvimento econômico deve ser largamente minorada, apesar dos inúmeros esforços no sentido de fortalecer uma consciência ecológica a exemplo da institucionalização de importantes normativas, como é o caso da lei que estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente, nos últimos anos, verifica-se ainda mais evidente uma realidade claramente destoante dos ideias da causa ambiental, porquanto, é perceptível os constantes retrocessos em torno da proteção dos recursos naturais. Assim, apesar do reconhecimento da amplitude e importância do aparato legal e dos instrumentos para a tutela do meio ambiente no ordenamento jurídico brasileiro, nitidamente se vislumbra uma séria e gradativa degradação ambiental que, por conseguinte, resulta na vasta redução da biodiversidade e dos recursos naturais essenciais ao equilíbrio ecológico e para a manutenção/preservação da qualidade ambiental.

Na perspectiva desta grave realidade oposta às disposições legais formalizadas justamente no sentido de coibir as imoderadas intervenções humanas sobre o meio ambiente, é possível confirmar a suposta desarmonia existente entre ela e a eficácia manifesta de tais diplomas, tendo em vista que a aplicação destas normativas pouco ou dificilmente se consubstanciam de modo efetivo no plano concreto. Desse modo, a falta de insuficiência das atuações do Estado brasileiro em defesa das questões ambientais, revela também a falta ou deficiente efetividade prática dos instrumentos e mecanismos previstos na Lei 6.938/81 e na Constituição como diretrizes para ordenar o desenvolvimento socioeconômico sustentado, estas por sua vez, além de intensificar os riscos inerentes ao atual cenário de profunda crise ecológica, afeta a efetivação e garantia dos direitos assegurados indiscriminadamente a todos os indivíduos quanto a qualidade e dignidade da pessoa humana.

Diante dos inúmeros casos que confirmam o atual estágio de devastação ambiental e desmantelamento dos órgãos e políticas públicas ambientais, bem como, diante da necessidade de um olhar sistêmico sobre a problemática, considerando que a crise ambiental e os riscos dela advindos são para toda a sociedade e não apenas limitados aos locais onde houve a efetiva intervenção humana, torna-se indispensável fortalecer as discussões acerca dos efeitos decorrentes das relações do ser humano com o meio ambiente, a partir da análise das relevantes normativas ambientais nacionais. Isso, como maneira de influenciar “a preservação, melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida”, atendendo aos ideais consubstanciados na ótica do antropocentrismo alargado, mas, principalmente na forma de reconhecer o meio ambiente, as inúmeras espécies e os recursos que o integram como bens jurídicos de grande valor para o equilíbrio ecológico do sistema planetário e que, por isso, a importância de sua tutela.



## 5. Considerações Finais

Averiguada a pertinência da relação ser humano natureza e da institucionalização de uma política diretamente voltada à tutela do meio ambiente, pode se concluir que o ato da criação de leis como a nº 6.938/81, ou mesmo a inserção da temática em capítulo específico da Constituição, não foram o suficiente para reverter ou mitigar a realidade de crise ecológica e ameaças de colapso ambiental. Pelo contrário, a partir de fatos comprovados a respeito da problemática ambiental nos últimos anos e, sobretudo, no atual governo verifica-se no cenário brasileiro um verdadeiro desmonte das políticas de proteção ambiental. Vale destacar que, a situação do meio ambiente é de fato agravada pela falta de preocupação dos governantes, tendo em vista que, via de regra, a atuação desses em torno da temática, é claramente guiada por inclinações de grupos específicos afetos à questões ou interesses econômicos oriundos das tendências capitalistas nas relações de poder que delimitam e restringem a concretização das políticas desenvolvimento socioeconômico sustentável, e por conseguinte, o ideal de proteção e garantia à qualidade de vida e da dignidade humana.



**INITIA VIA**  
EDITORA