

III SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL

SÉRIE CADERNOS DO CEJ,
VOLUME 21

**BRASÍLIA
2002**

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Secretaria de Pesquisa e Informação Jurídicas do Centro de Estudos Judiciários – SPI/CEJ

Neide Alves Dias De Sordi – Secretária

Milra de Lucena Machado Amorim – Subsecretária de Divulgação e Editoração da SPI/CEJ

Lucinda Siqueira Chaves Freire – Diretora da Divisão de Editoração da SPI/CEJ

Sônia Rosana Gomes de Moraes e Menezes – Chefe da Seção de Edição de Textos da SPI/CEJ

Antônio César do Vale – Chefe da Seção de Revisão de Textos da SPI/CEJ

Helder Marcelo Pereira – Chefe da Seção de Arte-Final da SPI/CEJ

REVISÃO E DIAGRAMAÇÃO

Editora UnB

CAPA

Helder Marcelo Pereira – Chefe da Seção de Arte-Final da SPI/CEJ

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

Subsecretaria de Taquigrafia do Superior Tribunal de Justiça

IMPRESSÃO

Divisão de Serviços Gráficos da Secretaria de Administração do Conselho da Justiça Federal

Luiz Alberto Dantas de Carvalho – Diretor

S471 III Seminário Internacional de Direito Ambiental/ [realizado por]
Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários.
Brasília : CJF, 2002.

232 p. (Série Cadernos do CEJ; v. 21).

ISBN 85-85572-70-1

1. Direito Ambiental 2. Proteção ambiental 3. Desenvolvimento
sustentável I. Centro de Estudos Judiciários II. Série

CDU : 349.6

SUMÁRIO

Apresentação	7
Abertura	9
Direito Ambiental: Lições aprendidas e visões do futuro T. W. Sheahan	13
Rio+10/Estocolmo+30 Paulo Affonso Leme Machado	29
Clima Luiz Gylvan Meira Filho	39
Direito ambiental no mercosul Virgínia Amaral da Cunha Scheibe	49
Proteção constitucional do meio ambiente Antônio Herman de Vasconcelos e Benjamin	61
Patrimônio imaterial: proteção jurídica da cultura brasileira Juliana Ferraz Santilli	71
Proteção da cultura indígena Carlos Frederico Marés de Souza Filho	79
Meio ambiente e relações de trabalho: a situação no campo Guilherme Purvin de Figueiredo	87
A proteção da agrobiodiversidade Marcos Antônio da Silva Costa	95
O fenômeno agrário e a consciência ambiental Sebastião de Oliveira Castro Filho	107
O desperdício do lixo Sabetai Calderoni	117
Limpeza pública Francisco Luiz Rodrigues	131
A Convenção dos Poluentes Orgânicos Persistentes Marijane Lisboa	153
Aspectos jurídicos Saint-Clair Honorato dos Santos	167

Crimes contra a flora Eládio Lecey	177
A proteção da fauna Edna Cardozo Dias	187
Estado de Direito e a proteção ambiental na região amazônica Margarita Flórez	197
A experiência da 23ª Vara Especializada em Meio Ambiente do Mato Grosso José Zuquim Nogueira	209
Efetividade da ação civil pública na defesa do meio ambiente Ney de Barros Bello Filho	221

APRESENTAÇÃO

O Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal realizou, em maio de 2001, o *III Seminário Internacional de Direito Ambiental*, cujas palestras proferidas integram este novo volume da Série Cadernos do CEJ.

Como compatibilizar propostas de desenvolvimento com medidas de proteção ambiental? Eis o grande desafio que se impõe neste novo milênio, ou seja, criar um modelo de desenvolvimento sustentável, de forma a permitir geração de emprego e renda, sem a devastação da natureza.

Para o enfrentamento dessas questões, foram convidados especialistas, entre os maiores expoentes do Direito e das Ciências Ambientais, nacionais e internacionais, que contribuíram com valiosos ensinamentos e reflexões que, ora publicados, enaltecem esta publicação, na medida em que fomenta um debate que se faz premente e necessário diante de sua fundamental relevância para a humanidade.

ABERTURA

O Superior Tribunal de Justiça engalana-se para hospedar o Seminário Internacional de Direito Ambiental – Ano III, tendo em vista seu real comprometimento com a causa do meio ambiente, o qual se revela não só no apoio conferido a eventos voltados ao tema, mas, sobretudo, no plano jurisdicional.

Envaidece-nos a afirmação do eminente jurista Professor Antônio Herman Benjamin, um experto no assunto, de ser este o Tribunal mais ativo de toda a América Latina no trato de questões ambientais, qualitativa e quantitativamente.

Corte de vanguarda, ainda em seu dizer, no que concerne à proteção do meio ambiente, não se restringe à mera aplicação da lei, mas transforma a realidade pela força de suas decisões, quer as relacionadas com a fauna, a flora e a biodiversidade, quer as que envolvam a poluição industrial.

A agressão ao ambiente remonta aos primórdios das civilizações. Quando o homem primitivo recebeu do Criador a ordem de crescer e multiplicar-se, a epopéia do desenvolvimento foi-se alastrando e gerando, em seu curso, século após século, o caos em que nos encontramos neste início de milênio.

Com o passar dos tempos, a ingente necessidade de sobreviver e o afã de galgar uma qualidade de vida cada vez mais elevada induziram o homem a desbravar florestas, ocasionando o desmatamento não planejado e sem reposição; a edificar cidades junto a fontes de água potável, quase sempre tornando-a imprópria para o consumo humano; a inventar máquinas e produtos que, junto com o progresso, trouxeram a poluição, em larga escala, tanto do ar quanto da água. Além do mais, a explosão demográfica dos dois últimos séculos trouxe, em seu bojo, os agentes do desequilíbrio ecológico hoje reinante, inclusive o da cadeia alimentar.

É triste constatar que tesouro de vital importância vai definhando à medida que o planeta é assolado por desmatamentos, queimadas, poluição, assoreamento de rios e lagos, por detritos industriais, pela caça e pesca predatórias. Assolado, ainda, por lixões clandestinos, pelo crescimento da frota automotiva, pelas atividades mineradoras, falta de esgotos sanitários e tantos outros agentes igualmente nocivos.

No que concerne à água, elemento indispensável à preservação de todas as formas de vida, as estatísticas são alarmantes: apenas 2% de todas as reservas hídricas da Terra constituem seu suprimento de água doce, e 90% desse volume estão localizados nos pólos ou no subsolo.

Se, nos dias hodiernos, sua escassez é altamente preocupante, pesquisas revelam que mais se agravará o quadro em cerca de duas décadas. A população mundial atingirá oito bilhões de habitantes, e a demanda pelo precioso líquido tomará vulto, gerando conflitos inimagináveis. Se a água faltar a nós, habitantes de um planeta que é por ela coberto, para onde iremos?

Em nosso país, embora privilegiado em termos de recursos hídricos, a situação é, de igual modo, crítica. Exemplo vívido é o rio São Francisco, por muito tempo cognominado “rio da integração nacional”. Ele está agonizando. Muitos de seus afluentes são hoje leitos secos, cicatrizes da violência perpetrada pelo homem contra a natureza.

A desertificação do planeta é outro fato preocupante. E não precisamos ir longe para constatá-la. No Nordeste brasileiro, o fenômeno já atingiu mais de 500 mil km².

Na Amazônia, mormente em decorrência da expansão agropecuária e dos projetos da reforma agrária, a extensão desmatada chega a 78 milhões de hectares, isto é, mais de 16% da região – área equivalente aos estados da Bahia e de São Paulo juntos. E todos bem sabemos a estreita relação que há entre a flora e o suprimento d’água; entre o desmatamento e as variações climáticas, bem como a perda de insumos e de conhecimentos estratégicos sobre a biodiversidade, imprescindíveis à engenharia genética na produção de novos medicamentos.

A situação é caótica em âmbito mundial. Lençóis freáticos dão sinais de exaustão. Estamos às voltas com o racionamento da água e da energia elétrica. Hoje, em nosso país, isso é lamentavelmente uma realidade. Vazamentos de substâncias letais nos oceanos ocupam os noticiários de cada dia. A fauna e a flora sucumbem ante a agressão humana. A qualidade do ar que respiramos decresce vertiginosamente. A camada de ozônio está bastante danificada. Alterações climáticas revelam-se amiúde, em todos os continentes, cada vez mais fazendo vítimas.

E o que é isso, senão uma resposta do meio ambiente danificado, senão um atestado de desenvolvimento não-sustentável?

Em vista de toda a problemática, surge um grande impasse: como poderá a humanidade continuar vivendo e desenvolvendo-se sobre a Terra, e em condições dignas, sem, contudo, solapar a natureza, de cujo seio promanam os recursos para que sobreviva e usufrua essas mesmas condições?

A questão é premente e a ela deve ser dada primazia, com seriedade, pelos entes governamentais e cidadãos de todas as nações.

Nessa conjuntura, impõe-se um desafio à geração deste início de milênio, responsável pela perpetuação das posteriores: compatibilizar propostas de desenvolvimento com medidas de proteção ambiental. Nas palavras da Dra. Mary Helena Allegretti, Secretária de Coordenação da Amazônia, do Ministério do Meio Ambiente, urge sairmos *da dicotomia tradicional, na qual o desenvolvimento implica degradação dos recursos naturais, e a proteção do meio ambiente significa manter a população na pobreza*. O que necessitamos, mesmo, é de um modelo de desenvolvimento sustentável, que permita a geração de emprego e renda, além de meios favoráveis à preservação da vida, mas sem ocasionar a devastação da natureza.

Assim, comungando a mentalidade dos novos tempos, o Poder Judiciário, grande reduto da cidadania e garantidor do Estado democrático de Direito, não deve ser, não pode ser e não é mero espectador. Ao contrário, dispõe-se a ajudar a encontrar soluções viáveis para problemas de tamanha magnitude.

Ao finalizar, congratulo-me com a equipe do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, órgão que tenho a honra de presidir e que tem, na sua Coordenação e na Direção do Centro de Estudos Judiciários, esta figura admirável do eminente Ministro Hélio Mosimann. Cumprimento a ele e à sua incansável equipe pela organização impecável do conclave. Congratulo-me, ainda, com os ilustres coordenadores científicos, Juiz Vladimir Passos de Freitas, Dra. Gisela de Alencar e Dr. Francisco Ubiracy Craveiro de Araújo, bem como com o Instituto Brasileiro de Advocacia Pública e o Instituto *O Direito por um Planeta Verde*, colaboradores de tão importante iniciativa.

Que este simpósio projete novos caminhos a serem trabalhados pelos operadores do Direito a fim de, juntos – poderes constituídos, organizações particulares, cientistas, jornalistas, estudantes, enfim, o conjunto da sociedade –, darmos prosseguimento à incomensurável tarefa de salvar a vida na face da Terra.

Ministro PAULO COSTA LEITE
Presidente do Superior Tribunal de Justiça
e do Conselho da Justiça Federal

DIREITO AMBIENTAL: LIÇÕES APRENDIDAS E VISÕES DO FUTURO
T. W. SHEAHAN

O Tribunal da Terra e do Meio Ambiente de New South Wales – Sydney, Austrália – foi criado pelo Ato de 1979 do Parlamento de New South Wales. Esse Ato foi parte de um pacote legislativo mais amplo que revolucionou o sistema de planejamento de New South Wales, incorporando nele severos processos de taxações de impacto ambiental para propostas desenvolvimentistas.

Da mesma maneira, como o meio ambiente é amplamente definido, assim o é o desenvolvimento. Muitos tipos de desenvolvimento submetem-se a taxações ambientais mais severas do que outros. O Tribunal é do Estado, especialista e, por estatuto, superior. Os tribunais superiores estão somente um degrau abaixo da Alta Corte da Austrália, a qual é nosso Tribunal Constitucional da Nação e sua instância final de apelo em todas as matérias civis e criminais.

Nosso Tribunal, em particular, tem uma larga jurisdição, conferida por mais de 30 leis de planejamento e meio ambiente em New South Wales. Fazemos revisões administrativas e julgamos vários tipos de litígios civis e criminais no sumário.

Pontos de similitude e de diferença entre a realidade australiana e a realidade brasileira poderão ser aquilatados: *a)* a definição estatutária de meio ambiente, por incluir todos os

aspectos que rodeiam o Homem, se o afetam como um indivíduo ou como um grupo social; *b)* o fato de que os governos executivos australianos estaduais e nacional, inclusive a cúpula dos governos e procuradores-gerais, basearem-se nos legisladores, como no caso do modelo britânico de governo responsável, ao invés do modelo de separação de poderes dos EUA e Brasil; *c)* a natureza do Federalismo australiano, voltado para os estados soberanos, ao invés de estar voltado para o *commonwealth*; *d)* as diferenças entre os principais partidos políticos no que diz respeito à implementação de convenções e tratados internacionais; *e)* a força dos estados em termos de poderes constitucionais, se não em termos de recursos financeiros públicos na estrutura federal da Austrália, juntamente com a falta de qualquer lógica no arranjo das fronteiras históricas dos estados, o que assume grande importância; *f)* o papel dos conselhos de governo locais eleitos na sociedade australiana, os quais desejam ficar livres da interferência de outros níveis de governos e tribunais; *g)* o direito universal de voto, o voto compulsório, o voto preferencial e um sistema representativo na maioria dos estados das representações nas câmaras de instância inferior com um único membro; *h)* a tendência dos parlamentos em não ter prazos fixos, nem de conduzi-los entre as eleições;

i) a ausência de limitação na quantidade de mandato que alguém possa ter, diferentemente do que ocorre com o Brasil – deveria ser observado, entretanto, que o parlamento estadual e todos os conselhos locais no Estado de New South Wales atualmente fixaram mandatos de quatro anos; j) a prevalência de legisladores bicamerais, incluindo a maioria dos estados; k) a influência de interesses das minorias e das seções nas câmaras superiores ou casas revisoras nesses parlamentos bicamerais – o fato de que a Austrália possui mais assentos nos parlamentos e mais conselheiros locais por população do que precisa, ou mais do que qualquer outro país parece ter; e, l) finalmente, o fato de que os juízes australianos não são eleitos e não requerem confirmação parlamentar, mas possuem imunidade e gozam de uma independência judicial bem aceita, até que atinjam a idade de aposentar-se, geralmente 70 ou 72 anos, ou sejam removidos do gabinete por meio de votação parlamentar, ou por motivo de má-conduta.

Há uma fórmula muito difícil prevista na própria Constituição, que a torna quase impossível de ser atualizada com o passar do tempo.

Por um lado, torna-se igualmente importante observar, mesmo que seja difícil explicar adequadamente ou entender, que são os australianos

não-aborígenes os obcecados em possuir terras ou imóveis, e em ter o direito de fazer o que quiserem com eles.

Por outro lado, a cultura indígena, a qual tentou-se suprimir ao longo de mais de 200 anos, tem uma profunda relação espiritual com a terra, algo de certa maneira similar com aquilo exposto pelo Chefe indígena norte-americano de Seattle, em 1854, quando respondeu a uma oferta do então Presidente dos Estados Unidos de comprar suas terras tribais: *Como você pode comprar ou vender o céu, o calor da terra? Nós não compreendemos essa idéia. Se não possuímos a frescura do ar e a luminosidade da água, como você pode comprá-los?*

Isto nós sabemos: a terra não pertence ao homem; o homem pertence à terra. A Austrália tem corajosamente lutado em trabalhar em prol da melhor maneira para as culturas aborígene e européia interagirem para um resultado nacional comum. A melhor forma de se obter êxito terá um impacto na paisagem na qual nosso Tribunal atua.

O federalismo australiano é, na realidade, muito diferente daquele de outros países, como o do Brasil, que estão organizados com base, como o da Austrália, nas três esferas de governo. É importante quando

tentamos entender como nossa legislação ambiental evolui, como a lei é praticada e se desenvolve.

Essencialmente, a força conservadora principal na política australiana, atualmente uma coalizão de partidos liberais e nacionais, tem favorecido a restrição do governo como tal, e a centralização de funções na Federação, enquanto o partido trabalhista australiano tem favorecido a expansão do poder governamental, de maneira geral, e do governo nacional, em particular.

Nossas primeiras câmaras superiores adotaram interpretações conservadoras para a Constituição e foram restritivas em relação aos poderes do *commonwealth*. Mas, parcialmente, como resultado do crescimento da jurisprudência dos tribunais, a esfera federal de Governo tem crescentemente conservado a riqueza econômica das nações e tem criado novos órgãos federais para tratar da questão das novas tecnologias. Esses dois fatores resultaram num recuo do crescimento efetivo do poder federal.

A Teoria do Federalismo é que os poderes Legislativo e Executivo distribuídos na esfera do federalismo são mais reconhecidos e responsáveis pelas condições e expectativas locais. Então, a Austrália tem atualmente um fundo federal de estado, serviços

gerenciados em áreas em nível local com fórmulas complexas de fundos e consolidez no mecanismo de distribuição dos fundos e no estabelecimento de critérios.

Logicamente, as medidas da administração pública para a coleta diária de lixo das casas, por exemplo, deveriam ser responsabilidade de funcionários eleitos ou, diferentemente, creditadas ao nível mais local de responsabilidade.

Enquanto, por outro lado, assuntos relativos às relações internacionais, moeda, políticas macroeconômicas, defesa, cidadania e eleições deveriam ser consignados ao nível nacional. Entre esses dois níveis há várias funções logicamente melhor organizadas em alguns tipos de base regionais.

Compreendo que a administração municipal do Brasil divida com o governo estadual a responsabilidade pelas escolas e hospitais, mas esse não é o caso da Austrália. Os estados dependem agora dos fundos nacionais para a realização de serviços nas áreas de saúde e educação, as quais, tradicionalmente, são responsabilidades estaduais. Estou certo de que aqueles que, há 100 anos, conseguiram fazer a Constituição Federal australiana iniciaram sua tarefa com boas intenções baseados na lógica tricotômica.

Minha experiência como deputado estadual e como Ministro de Gabinete de Estado desiludiu-me totalmente não a respeito do federalismo como tal, mas sobretudo a respeito da versão do meu País sobre ele e a respeito da oposição de vários políticos, de todas as facções, em investigar o federalismo. Nós fazemos profundas mudanças no federalismo, incluindo formas de assegurá-las mais facilmente.

A Austrália, assim como o Brasil, é um grande país. E a distância entre os cidadãos representa a grande tirania. Um grande exemplo pode ser dado para a Austrália se lembrar da Federação, mas se criássemos um para a Austrália agora, acredito que tanto o mapa quanto o conjunto das leis pareceriam muito diferentes. O australiano médio tem somente uma compreensão básica sobre qual esfera de governo está mais diretamente envolvida com a função ou serviço públicos. A maioria da administração pública, nos últimos cem anos, tem sido sacudida por constantes debates acalorados que questionam o que deve ser responsabilidade de qual esfera de governo, estadual ou nacional.

Enquanto muitas decisões importantes têm sido tomadas nas esferas de governo abaixo da esfera do estado, aquelas decisões de governo local reguladas pelo estado e

dependentes dele (problemas urbanos, planejamento urbano e questões ambientais) têm sido vistas essencialmente como assuntos de governos locais. A esfera local da administração pública tem sido historicamente supervisionada de perto por governos estaduais. Até 1972, o governo do *commonwealth* foi pensado para ter pouco ou nenhum papel nas questões urbanas e ambientais. Mas os observados limites razoáveis do poder ou atividade federal apropriada ou normal foram destruídos para sempre pelos três turbulentos anos do governo trabalhista Whitland, 1972-1975.

As necessidades da Austrália urbana eram vitais para a alavancada eleitoral do Gulf Whitland, para a saúde pública, a educação, os serviços comunitários, os transportes, a criação de empregos e até mesmo a preocupação local com o serviço de esgotos. Quase como milagre, nenhum dos programas do governo Whitland instituídos nos seus três tumultuados anos de poder (1972 a 1975) foi invalidado pelos tribunais superiores. Mas, prognosticamente para a Austrália, a maioria dos programas sofreu golpes sistemáticos nos dois períodos de governo conservador: de 1975 a 1976, e de 1986 até os dias de hoje.

Entretanto, pela primeira vez,

um governo federal australiano tinha, durante o período Whitland, três departamentos permanentes e pastas ministeriais do meio ambiente e do desenvolvimento regional e urbano. Os vários projetos importantes de reabilitação foram criados pelo governo Whitland por meio de acordos quase inacreditáveis alcançados com administrações locais e estaduais anteriormente hostis.

O público em geral rapidamente se apercebeu e começou a considerar que essas questões de serviços humanos eram importantes em todas as três esferas de governo e que nenhum governo, em nenhuma esfera, ou de nenhuma cor, a partir dos anos Whitland, poderia ignorá-los. A forma como eles podem ser melhor conduzidos continua sendo um problema para a Austrália.

A posição formal na Constituição australiana é que o parlamento do *commonwealth* não tem poder direto em matéria de legislação ambiental no Estado de New South Wales, concedendo à Carta o poder legislativo geral em sua área. Entretanto, o *commonwealth* pode usar seu poder em outros campos para alcançar objetivos na área ambiental. Nos últimos anos, isso tem sido interpretado tão amplamente pelo tribunal superior que a exceção parece se tornar regra.

Onde o *commonwealth* validamente exerce seus poderes, sua legislação prevalecerá sobre a legislação do estado se houver alguma inconsistência. A atividade do *commonwealth* tem se concentrado preferencialmente nos usos específicos da terra, tais como a proteção da área do patrimônio mundial ou os problemas específicos em escala global, como a camada de ozônio, bem como as atividades de suas entidades governamentais.

Se o governo do *commonwealth* exerce ou não seus amplos poderes hoje bastante em prática, isso depende de acordos acertados com estados e territórios, na tentativa de explicar pormenorizadamente as políticas ambientais e as responsabilidades administrativas de cada uma das três esferas governamentais, incluindo-se o governo local.

O perigo em nosso sistema está na esfera nacional que, se toda regulamentação ambiental for confiada aos estados e territórios, acordos para uma abordagem uniforme podem refletir somente o mais baixo denominador comum de ação apropriada disponível.

Hoje é desempenhada uma significativa função pelos menores partidos políticos voltados para uma

política ambiental, nas esferas parlamentares estadual e nacional. Tais grupos têm grande interesse em iniciativas, convenções e tratados ambientais internacionais. E, tendo em vista os difíceis ajustes constitucionais na Austrália, a capacidade de realizações na esfera nacional de fechar acordos com objetivos internacionais tornou-se muito importante na política ambiental australiana.

O ponto importante a ser sublinhado aqui é, entretanto, o plano de taxação dos projetos e a formulação da política local. A regulamentação do desenvolvimento permanece primariamente como responsabilidade do governo local.

Mas como já observei, o governo local é uma criatura, na realidade, talvez, cativa do governo estadual. O governo local tem se sentido historicamente desconfortável com as interferências vindas da esfera superior, tanto de governos estaduais quanto de tribunais, no seu planejamento relativo às questões ambientais. Isso era mais aceito em 1979-1980, quando foi votado o pacote New South Wales de reformas revolucionárias, incluindo o estabelecimento do Tribunal, ou o sistema de apelações, em vez da usurpação direta do poder de tomada de decisão. O novo Ato estadual regulador do governo local tem também um

importante foco nas suas responsabilidades ambientais.

Um pouco da história do pacote de planejamento de 1979: o envolvimento público estava no centro de seu desenvolvimento e ele é a peça fundamental da sua operacionalização. Tal pacote contempla e provê uma hierarquia de instrumentos de planejamento e outros documentos que necessitam ser reconhecidos por aqueles que decidem aplicações desenvolvimentistas.

Quando isso está na esfera dos tribunais, torna-se matéria para decisões e construções legais. O Ato, como está atualmente estabelecido, permite ao estado fazer planejamento ambiental local, planejamento ambiental regional e políticas de planejamento ambiental estadual. Os conselhos freqüentemente completam essas políticas de acordo com os propósitos e condições locais específicos, com um plano de controle de desenvolvimento mais detalhado para áreas e sítios particulares, e freqüentemente adotam outras diretrizes ou códigos.

Algumas vezes, esses documentos locais não são verdadeiramente consistentes com o impulso dado a esses planos e políticas pela esfera estatal. Muitos deles são mais negativos que positivos e instituem o que não deve ser feito, em vez de

desenvolverem uma visão estratégica para o futuro. Isso leva a discussões sobre seu verdadeiro efeito e interpretação, mesmo estando mutuamente consistentes e capazes de obediência simultânea. Para o inquiridor esclarecido, esse mosaico de planos e políticas de regulamentação deve ser quase incompreensível.

Tais discussões resultam na contratação onerosa de consultores e advogados, e terminam frequentemente nos tribunais. As decisões dos conselhos e dos tribunais a respeito de propostas desenvolvimentistas são bastante significativas porque operam, como o termo latino diz, *in rem* e elas circulam com o título "relativos à terra".

A partir de 1979, o desenvolvimento do setor público é capturado pelo pacote de leis de planejamento, embora nosso problema do federalismo na *commonwealth* não esteja completamente restrito a ele, por enquanto. É geralmente verdadeiro dizer que o desenvolvimento público é capturado pela legislação.

Ao desempenhar seu trabalho, os tribunais devem ser justos, eficientes e efetivos. Para tanto, têm de ser sãos, observar princípios da lei para solucionar novos problemas ou adaptar velhas soluções e, além disso, explicar suas decisões.

Os novos tribunais perceberam a singularidade proveniente

parcialmente das decisões deliberadas pelos governos à época, não somente para fazer deles um tribunal superior, como também para nomeá-los como comissários, então conhecidos como conciliadores e técnicos, não-advogados, que tinham perícia técnica, e para quem eram delegadas muitas das funções dos tribunais para a revisão administrativa das decisões de planejamento feitas em grande parte pelos conselhos submetidos à legislação do planejamento.

Os comissários atuais são formados em Direito, Arquitetura, Planejamento Urbano e Engenharia, e muitos deles formados em mais de um desses cursos. O *status* de tribunal superior significa que este pode, com maior amplitude possível, resolver completamente e finalmente todas as matérias em controvérsia entre as partes litigantes, incluindo, por exemplo, a da contumácia do tribunal e a de evitar a multiplicidade do litígio.

A título particular, posso dizer-lhes que o governo estava enviando a toda a comunidade um grande recado: considerávamos que assuntos de planejamento e assuntos ambientais fossem da mais alta importância e compartilhávamos com a comunidade as preocupações a esse respeito.

Ao Ministro de Governo era outorgado o direito estatutário de intervir em casos relevantes antes do

Tribunal, e o Tribunal recebeu a jurisdição exclusiva e compreensiva de interpretar e aplicar a legislação radical do novo plano que integrou os objetivos ambientais e conservadores aos objetivos desenvolvimentistas e proveram a inclusão da participação pública na compilação dos planos e no desenvolvimento das decisões.

O Tribunal atualmente é composto de 6 juízes e 9 comissários, todos em tempo integral. O juiz chefe é, pelo estatuto, responsável pela alocação dos casos. O Tribunal tem 7 classes de jurisdição. Um único juiz, ou um juiz e um comissário juntos, ou um ou dois comissários lidam com as matérias nas classes de 1 a 3. Mas somente os juízes podem exercer a jurisdição nas classes de 4 a 7.

No calendário do ano 2000, o Tribunal recebeu 1.774 novos arquivamentos, reconstituiu 184 antigas matérias em suas listas, e finalmente dispôs de 2.030 casos. 1.346 na classe 1; 46 na classe 2; 2.932 na classe 3. Estas são classes em que os comissários podem trabalhar.

Prosseguindo: 242 na classe 4; 103 na classe 5; e 1 na classe 6 ou na 7. Estas são classes em que somente os juízes podem trabalhar.

Seria justo dizer, falando mais abrangentemente, que o Tribunal tem três funções principais. Primeiro, atua

como um tribunal administrativo, determinando, planejando e construindo os apelos de méritos. Segundo, atua com papel supervisor, escutando os casos de aplicação das leis civis, de planejamento e ambiental, e da revisão judicial das decisões administrativas nessas matérias. Em terceiro lugar, há uma jurisdição sumária em matéria criminal, envolvendo acusação e punição para crimes ambientais.

Em matérias de classe 1 e 3, o Tribunal não está limitado às regras estritas de evidência. Isso porque o Tribunal pode ser composto por comissários não-advogados. Mas, em tais matérias, o Tribunal tem o direito estatutário de se informar conforme achar apropriado e segundo uma consideração apropriada do caso permitir ou requerer.

Nesse ponto, apesar de sermos um sistema oponente de lei, o Tribunal pode operar de uma maneira inquisitorial e pode, inclusive, convocar um perito importante para acompanhá-lo. Na maior parte do seu trabalho, o estatuto do Tribunal permite que ele aja com a menor formalidade e tecnicidade possíveis e com a rapidez apropriada. Mas as regras da imparcialidade processual e da justiça natural se aplicam.

Falando de maneira geral, cada parte, em tais matérias, apresenta à outra suas provas antes da audiência

e, ainda de maneira geral, a menos que se prove haver circunstâncias excepcionais, cada parte paga suas custas processuais naquelas classes.

Salienta-se um ponto em particular: sob a legislação ambiental estadual, a qualquer pessoa é permitido começar uma ação, impedi-la ou recorrer. Tal direito vai de encontro à posição tradicional em que ações podem somente ser iniciadas por alguém que tenha interesse no processo.

O direito de qualquer pessoa de buscar um recurso é conhecido como duplo grau de jurisdição. Este, como alguns previram, não resultou de uma enxurrada de casos, mas teve um impacto significativo em relação à qualidade deles, porque normalmente provocam uma análise e uma verificação das várias previsões de lei e resultam em planejamento valioso ou jurisprudência ambiental.

Os dispositivos sobre o duplo grau de jurisdição nos vários estatutos referem-se a qualquer pessoa; não há necessidade de o requerente demonstrar algum tipo de interesse relevante, em particular, na matéria em questão. Há uma distinção entre tirar vantagem de tais dispositivos sobre o duplo grau de jurisdição em determinados casos, para reforçar o estatuto, e, por outro lado, prevenir ou

recorrer e exercer os direitos de apelação da terceira parte interessada em busca de uma revisão administrativa de decisão a respeito de um requerimento ao que chamamos “desenvolvimento designativo”.

Dentro da esfera civil, a respeito das instâncias de mérito das decisões desenvolvimentistas dos conselhos (classe 1), o Tribunal não está revendo a maneira como os conselhos chegam a suas decisões; está, ao contrário, determinando o desenvolvimento da aplicação uma vez mais para si mesmo a respeito de seus méritos. O juiz ou o comissário chega a uma decisão baseado tão-somente na evidência; ele não pode levar em consideração o que os políticos ou a mídia poderiam dizer sobre o projeto, senão o que o povo diz; os objetivos do projeto são considerados e freqüentemente estão em evidência. Mesmo se o proponente e o Conselho chegarem a um acordo, tal evidência tem de ser considerada na imparcialidade do Tribunal.

Na análise final, a qualidade da evidência dita o resultado. Se os partidos estão bem preparados, se as políticas e os instrumentos relevantes estão claros e não-ambíguos, se as evidências do objeto e do perito são coerentes e bem apresentadas, se os casos concorrentes são bem defendidos, fluirá uma melhor decisão. Porém aqueles que estão no lado

perdedor, ainda assim, pensarão que a decisão está errada.

Há fórmula de como considerar nos documentos os vários instrumentos na sua hierarquia de importância para se chegar a uma decisão. Mas isso ocorre onde a apelação na classe I tenha sido ouvida e determinada somente por comissários, sem o juiz, e a apelação ainda recaia sobre um juiz do Tribunal, mas somente por erro da lei, não por uma questão de fato ou de mérito.

Nunca nenhum conselho publica as deliberações, conclusões e razões de suas decisões sobre a aplicação desenvolvimentista na mesma extensão que o faz o Tribunal em seus julgamentos. Há casos de classe 4 de revisão judicial, em que a única tarefa do Tribunal é rever a decisão tomada pelo conselho e determinar se ele, ao tomar tal decisão, agiu de acordo com a lei.

A distinção é pouco compreendida na comunidade. Todos os dias, jornais criticam o Tribunal sobre uma decisão em particular, na crença enganosa de que a decisão em questão é do Tribunal, e não dos conselhos.

O envolvimento do Tribunal nas revisões judiciais é de rever as decisões somente para verificar se são ou não legalmente válidas. Não se questiona aí, como acontece na apelação de

mérito, se a decisão é boa ou má, baseada em seu mérito. E, nos casos de revisão, as regras da evidência são aplicadas.

A respeito do trabalho civil, a mediação e outras técnicas alternativas de resolução de litígio possuem utilidade, relevância e importância crescentes. Atualmente, há uma revisão governamental no processo de apelação de mérito.

Dentro da área do crime ambiental, há julgamentos sumários com respeito a ofensas de vários níveis de gravidade e também um pequeno número de apelações de decisões de tribunais locais em questões ambientais de menor importância relativa.

Em determinados casos, o Tribunal pode impor multas altas e/ou termos de prisão. Ele também pode ordenar os réus a reparar os danos ambientais que tenham causado e a pagar aos demandantes os custos legais.

Os diretores e gerentes das empresas que tenham causado algum dano ambiental podem ser responsabilizados pessoalmente por tais crimes, os quais, muitas vezes, são somente de responsabilidade e não há nenhum julgamento de júri.

As entidades do setor privado, os órgãos estaduais, as autoridades

rodoviárias, a comissão de florestas, as autoridades em reciclagem ou as companhias de água e esgoto e os órgãos governamentais locais prestadores de serviços relevantes são freqüentemente processados no Tribunal, normalmente por agências de proteção ambiental. Se condenados, são multados da mesma forma que as empresas privadas.

É perigoso prever o futuro em relação à Austrália como uma nação e como ator global; porém faço algumas observações e predições.

Enquanto permanecermos comprometidos com a economia de mercado e com o racionalismo econômico, vejo pouca possibilidade dos governos na Austrália parar ou reverter o aumento da estiagem, que leva especialmente os jovens das áreas rurais e das indústrias para a região costeira e suas cidades, criando problemas ambientais e políticos, tanto para o setor urbano quanto para o rural.

Vejo o público australiano e seus partidos políticos mais ativos tornando-se mais entendidos e preocupados com questões ambientais e com a proteção de valores ambientais.

A intervenção governamental se tornará mais apartidária em termos políticos, mas a pressão para manter um alto nível de emprego para nossos

cidadãos continuará a crescer e a forçar compromissos ambientais nas decisões desenvolvimentistas.

Os australianos provavelmente continuarão a suspeitar dos políticos australianos que buscam mudar sensivelmente nossos projetos constitucionais e torná-los um sistema bem governado. E acredito que a esfera estadual de governo continuará, portanto, a ser a primeira responsável por assuntos ambientais no sistema australiano de três esferas de governo.

O povo aceitará melhor o fato de a Austrália se unir aos esforços internacionais, como os que surgiram das decisões históricas da ECO-1992 (Rio de Janeiro) e, mais tarde, em Kyoto, e, no futuro, olhará menos para nossa herança britânica.

Ao mesmo tempo, os australianos serão menos críticos a respeito das assinaturas nacionais em convenções e tratados internacionais sobre assuntos de importância nacional, em que o *commonwealth* não tenha competência constitucional clara e exclusiva.

O Tribunal Superior abriu espaço para este ser o caminho efetivo para o *commonwealth* se mover, inclusive permitindo aos importantes tomadores de decisão nos tribunais lidarem com assuntos dos princípios do desenvolvimento ecologicamente

sustentado, incluindo o princípio da precaução.

Os princípios de desenvolvimento sustentável são agora considerados em vários estatutos e projetos, de forma que o princípio da precaução é questão corriqueira para os tomadores de decisão. Vejo os cidadãos australianos pressionando mais de perto os tribunais em todos os tipos de assunto, embora não queiram que seus juízes sejam eleitos e que tenham seu mandato terminado sem haver relação à idade para aposentadoria.

Vejo-os exigindo dos juízes decisões baseadas em mérito transparente, exigindo que se submetam a treinamentos contínuos e que sejam perfeitamente confiáveis em relação a qualquer coisa.

As exigências da vida moderna forçarão uma melhor coordenação e cooperação entre as três esferas de governo, bem como esforços na área da biodiversidade e outras para assegurar um único sistema de listagem para itens de patrimônio, para o esforço mais racional e mais nacional em áreas nas quais os objetivos sejam compartilhados, não somente pelos que fazem parte dos processos políticos, como também pela comunidade em geral.

A tradicional obsessão não-aborígene pela propriedade e controle

exclusivo da terra continuará a ditar muito a atividade desenvolvimentista e a gerar influências sobre os impostos de planejamento e meio ambiente.

Porém quanto mais terra seja passível de título nativo e quanto mais é conservada com propósitos de preservação ambiental, a natureza da nossa economia ligada à agricultura e à exploração será eventualmente alterada ainda mais, com conseqüências políticas e ambientais.

Crescerá o interesse não somente em matéria de efeito estufa, como também no uso efetivo e na qualidade da água, recurso muito limitado na Austrália.

Haverá um compromisso nacional mais difundido para uma reconciliação apropriada ou até um tratado entre a nação aborígene e a moderna nação australiana. Uma reconciliação que pode encaminhar políticas e leis ambientais em novas direções.

Vejo um crescente desrespeito entre os australianos com relação à tradicional e conservadora dicotomia do trabalho no sistema australiano de partidos políticos. Até o presente momento, a desilusão corrente com os partidos tradicionais está levando ao apoio preocupante e estranho do que poderíamos chamar de uma força racista conservadora. Não somente às

custas de partidos tradicionais, como, também, da influência dos partidos menores, mais inexperientes. Espero que tal aberração tenha vida curta.

Francamente, não vejo muita mudança no papel e no trabalho dos tribunais a curto e médio prazos. Acredito que nós mesmos faremos e implementaremos algumas sugestões para a reforma processual. Mas a questão principal para o governo estadual é definir a maneira como decisões desenvolvimentistas locais devem ser tomadas em primeiro lugar.

Não há vontade política para que a decisão de primeira instância do conselho seja completamente imune a desafios. O Tribunal tem sido marcado por certo número de iniciativas de alguns conselhos locais para reduzir a aversão do público e diminuir os custos legais advindos de decisões grandemente disputadas a respeito de práticas desenvolvimentistas.

Não é papel do Tribunal fazer campanha para que tais iniciativas se tornem compulsórias ou mais

difundidas. Mas, devido à minha experiência interior, procuram-me particularmente para fertilizar áreas a serem exploradas.

Também expresso o desejo de que governos estaduais e locais possam alcançar mais clareza e certeza em seus documentos de planejamento que são centrais para a maioria dos trabalhos do Tribunal. Temos de trabalhar com os documentos como eles são. Não podemos julgar a respeito de diferenças nas ênfases entre o planejamento feito pelo estado e a opinião formada pelo conselho. Nem podemos substituir nossa própria opinião de planejamento pelas palavras dos planos dos documentos. Instrumentos mais claros, prescrevendo o que a comunidade quer e proscrevendo o que não quer. E, fazendo assim, haverá, inequívoca e particularmente, um grande avanço.

T.W. SHEAHAN: juiz da Corte Ambiental de New South Wales, Sydney – Austrália.

RIO+10/ESTOCOLMO+30
PAULO AFFONSO LEME MACHADO

Ao tema que me foi dado: Rio+10/Estocolmo+30, acrescentei: continuar o trabalho começado e abrir novas oportunidades para agir. Assim, acredito que iremos refletir e depois trabalhar. Duas conferências internacionais foram promovidas pela Organização das Nações Unidas: a Conferência de Estocolmo, em 1972, e a do Rio de Janeiro, Conferência do Meio Ambiente e do Desenvolvimento, em 1992. Portanto, já decorridos quase trinta anos da conferência de Estocolmo e quase dez da Rio-92, é oportuno refletir sobre os saldos positivos ou negativos, os sucessos e os insucessos. Pretendo dividir a minha palestra em três setores: primeiro, desenvolvimento sustentado e a ética da solidariedade entre as gerações; segundo: a responsabilidade dos Estados ou países; e último tema: o direito da participação.

1) Desenvolvimento sustentado e a ética da solidariedade entre as gerações

Os seres humanos têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza. Esse é o primeiro princípio da Declaração Rio-92. Daí decorrem pelo menos três conceitos fundamentais: direito à sanidade ambiental, à utilização do meio ambiente e à conservação da natureza.

As necessidades de desenvolvimento e as necessidades ambientais

das gerações presentes e futuras integram o direito ao desenvolvimento, o princípio terceiro da Rio-92. A equidade é a metodologia indicada. O princípio é sedutor, mas tais são as dificuldades que, às vezes, podemos pensar que seriam somente intenções não levadas à prática. A erradicação da pobreza surgiu como um requisito indispensável ao desenvolvimento sustentado.

Entramos no século XXI com profundas disparidades nos níveis de vida dos diferentes povos do planeta. Empresas produtoras de remédios chegaram a abrir processo judicial na África do Sul, questionando a inobservância de patentes no tratamento de portadores do HIV. A emoção mundial suscitada por essa atitude fez com que desistissem do processo. Erradicar a pobreza é dar chance a um país de desenvolver-se sem agredir o meio ambiente. Será que a disseminação de um mercado chamado direito de poluir, ou mercado das normas de emissão, não representa eternizar a miséria de muitos em proveito dos países já desenvolvidos?

Um dos setores em que há enormes dificuldades é o do aproveitamento da diversidade biológica para os povos entre os quais ela existe, pois persiste um perverso sistema de acesso aos recursos genéticos, numa guerra de patentes em que alguns, felizmente poucos, maus cientistas estão ser-

vindo-se. Os países deveriam reduzir e eliminar os sistemas de produção e consumo não-sustentados - é o princípio oitavo da Declaração Rio-92.

Os sistemas de produção, felizmente, começaram a ser questionados. Vítimas no reino animal estão sendo abatidas, e seres humanos estão morrendo. Na Europa, foi preciso a ocorrência da espondilopatia espongiiforme bovina, conhecida como doença-da-vaca-louca e a conseqüente contaminação humana para que o princípio da precaução, esposado na Declaração Rio-92, pudesse, realmente, ser posto em marcha.

O culto da produção ou a busca de lucro imediato cegam as inteligências, endurecem os sentimentos e tornam imprudentes aqueles que têm o poder de decidir. O vazamento de substância radioativa na usina de Chernobil, na Ucrânia, em 1986, com tantas vítimas, não foi capaz, ainda, de fazer o mundo raciocinar devidamente. Em Tokaimura, no Japão, em 1999, portanto recentemente, seres humanos foram de novo vítimas da radioatividade.

Cabe perguntar se temos o direito de submeter as próximas gerações aos perigos da contaminação através dos rejeitos radioativos. Como falar, com coerência e credibilidade, em desenvolvimento sustentado quando, no Brasil e em outras partes, insiste-se na política de ampliar as usinas nucle-

ares? Produzimos lixo nuclear cuja radioatividade pode durar oitocentos anos ou mais! Ainda que países como a Itália e a Suécia tenham decidido parar o seu crescimento nuclear, mesmo com a participação dos políticos denominados verdes nos governos alemão e francês, a produção nuclear não regrediu. É bom citar que está no Senado Federal, tendo como relator o atuante e corajoso Senador Pedro Simon, o projeto de lei sobre rejeitos radioativos no Brasil, ao qual a Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente, juntamente com a Procuradoria da República do Rio de Janeiro, por meio de um simpósio internacional, realizado no ano passado, apresentou um substitutivo.

Em 1993, a Corte Suprema das Filipinas julgou que as futuras gerações podem fazer-se representar em juízo. É um fato positivo a assinalar, pois a defesa das futuras gerações acabaria ficando quase irrealizável se não se pudesse efetivar o acesso judicial. Quarenta e três menores filipinos e seus genitores interpuseram uma ação para assegurar seu direito de autopreservação e de perpetuação diante da intensa devastação das florestas do país.

O Tribunal Internacional de Justiça – o Tribunal de Haia – assinalou, em 1996, não ser o meio ambiente uma abstração, mas sim a representação do espaço vivo, da qualidade de vida e

da saúde real dos seres humanos, incluindo as gerações não nascidas. A implementação de uma concepção de desenvolvimento sustentado global poderá começar a ser praticada pelos povos se tiver apoio constante e sem reticências dos diferentes sistemas de comunicação mundiais. Assim, não será apenas um sonho esta nova ética: a ética da justiça e da solidariedade ambiental unindo as gerações.

2) Responsabilidade ambiental dos Estados

A Declaração de Estocolmo, em 1972, em seu princípio 21, afirma que os Estados têm o direito soberano de explorar os seus próprios recursos de acordo com a sua política ambiental, desde que as atividades levadas a efeito, dentro de sua jurisdição ou de seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou zonas situadas fora de toda jurisdição nacional. Não basta a responsabilidade internacional, ainda em seu nascedouro, de não causar dano ambiental transfronteiriço; hão de se adotar medidas de prevenção a serem efetuadas pelos próprios países.

A Declaração Rio-92 assinala, em seu princípio 7, que os Estados têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas segundo sua capacidade. Nessa ordem de idéias, os países devem tomar as medidas apropriadas para não causar danos significativos

aos cursos de água internacionais, como assinala recente convenção sobre os direitos de uso dos cursos de água internacionais não destinados à navegação, apresentada pela ONU, em 1997.

A Rio-92 recomendou também, no seu princípio 13, que os Estados devem desenvolver uma legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas da poluição e de outros danos ambientais. Como assinala o Professor Alexandre-Charles Kiss, grande precursor do Direito Internacional Ambiental, os países procuram escapar dos contenciosos interestatais, propondo uma solução amigável ou enviando os reclamantes diretamente contra o poluidor. É preciso evoluir para que haja não só uma responsabilidade para reparar o dano, insisto, mas também a de preveni-lo.

A Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas vem trabalhando no tema de responsabilidade internacional dos Estados. Interessa colocar em relevo a posição adotada provisoriamente por essa Comissão, em 1994 e 1995, relativa às atividades não proibidas pelo Direito Internacional e realizada no território ou sob a jurisdição e controle de um Estado. Estão abrangidas as atividades que comportam o risco de causar um dano transfronteiriço significativo.

O segundo capítulo provisório

do projeto corresponde, grosso modo, à proposta do Embaixador Júlio Barbosa, da Comissão de Direito Internacional que trata da prevenção do dano, em que estão previstos os deveres dos Estados, abrangendo a notificação, a informação, a consulta, a negociação e a autorização para o exercício das atividades perigosas, com a avaliação do risco ambiental e sua prevenção, objetivando minimizar o risco dos Estados interessados. Caminha-se para um regime de responsabilidade objetiva que obrigará o Estado a reparar, em qualquer caso, os danos ecológicos derivados de atividades perigosas, como assinala o Professor de Direito Internacional de Valência Jose Juste Ruiz.

No Direito interno brasileiro, tivemos a sensibilidade legislativa de instaurar a responsabilidade civil ambiental objetiva desde a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, a de n. 6.938, de 1981. E a Constituição de 1988, especialmente no seu art. 225, mostra como o Poder Público deve intervir na defesa do meio ambiente.

Com relação aos blocos regionais, o meu posicionamento é no sentido de que estes não podem deixar de lado a questão ambiental ou considerá-la matéria de menor interesse, menos relevante. O Mercosul já está atrasado para pôr em marcha um protocolo de meio ambiente, pois essa

comunidade regional latino-americana só poderá crescer adequadamente se procurar harmonizar suas concepções, estratégias e instrumentos para prevenir e reparar o dano ambiental.

Como diz um patriarca dos economistas, ex-canadense, o americano John K. Galbraith, a sociedade justa não nega a existência do conflito entre a motivação econômica básica e os efeitos ambientais contemporâneos a longo prazo. Ela procura resolver o conflito de um modo racional. Não há como escapar do papel do Governo. É no interesse da comunidade maior e para sua proteção futura que Governo e regulamentação governamental existem.

3) Direito de participação

Sobre esse tema, pretendo formular algumas sugestões. A participação dos indivíduos e das associações na formulação e na execução da política ambiental foi uma nota marcante dos últimos vinte e cinco anos. Os sindicatos, desde o início do século XX, passaram a estruturar o envolvimento dos trabalhadores, cuja atuação foi decisiva para a defesa de sua dignidade. A participação para a proteção do meio ambiente ultrapassa a linha específica de só defender uma classe trabalhadora, ainda que o meio ambiente do trabalho seja importantíssimo. O associativismo transcende as profissões para abranger diversos estratos sociais. As associações ambientais,

como todos sabem, têm como meta a valorização da água, do ar, do solo, da fauna, da flora e do próprio homem, tratando dos interesses difusos, que não dizem respeito somente aos associados, mas a um número indeterminado de pessoas.

A Declaração Rio-92 deu um passo significativo ao assegurar que o melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No princípio 10, há um amplo espectro de participação. Contudo a Declaração Rio-92 não chega a afirmar claramente que a participação abrange indivíduos e associações.

Tenho em mão uma convenção europeia que não atinge o Brasil, a Convenção de Arros, da Dinamarca, que trata especificamente do direito, da informação e da participação. A Convenção de Arros cita como público interessado as organizações não-governamentais, consideradas como tendo interesse em participar do processo decisório ambiental desde que atuem para proteção do meio ambiente e de acordo com os fins estatutários.

Todos sabem que os indivíduos isolados, por mais competentes, por mais puros que possam ser, muitas vezes não conseguem, sozinhos, ser ouvidos pelos governos e empresas. Os partidos políticos e os parlamentos não merecem ser considerados os úni-

cos canais das reivindicações ambientais. As ONGs não têm por fim o enfraquecimento da democracia representativa, o que, felizmente, não tem acontecido.

As ONGs não são concorrentes dos Poderes Executivo e Legislativo, mas intervêm de forma complementar, contribuindo para instaurar e manter o Estado ecológico de direito. A participação dos cidadãos e das associações não deve ser entendida como uma desconfiança em relação aos integrantes da Administração Pública, sejam eles funcionários públicos ou pessoas investidas em cargos de caráter transitório ou em comissão. Essa participação também não substitui o Poder Público. A proteção dos interesses difusos deve levar a uma nova forma de atuação dos órgãos públicos, desde que não se cuide, especificamente, de matéria de segurança dos Estados.

Não podem as ONGs ser transformadas em massa de manobra dos governos; por isso é essencial que sejam independentes e não sejam criadas nem manipuladas pelos governos. A Agenda 21 já preconizava e continua apregoando: as organizações não-governamentais exercem um papel fundamental na modelagem e implementação da democracia participativa. A natureza do papel independente desempenhado por elas exige uma participação genuína; a independência é, então, um atributo es-

sencial dessas entidades e constitui condição prévia para essa participação.

Em muitos estados e municípios, colegiados ambientais foram organizados, mas, em grande parte deles, a participação das ONGs é apenas decorativa. Se não têm peso deliberativo - é bem verdade que algumas constituições estaduais, como a do Pará, por exemplo, trazem consigo uma concepção tripartite ou paritária, em que a sociedade civil está lado a lado com o governo, existindo, portanto, a possibilidade de influência -, nem por isso devem ser desprezadas para que tudo não se passe no segredo e na ausência de transparência. A atuação da comunidade por meio das associações ainda não é um processo político esgotado. Apesar de haver desvirtuamentos, estes devem ser corrigidos para que essas organizações não se tornem testas-de-ferro de interesses escusos. Se vierem a utilizar dinheiro público, os Tribunais de Contas e o Ministério Público deverão atuar, fiscalizando.

Para finalizar esta conferência, a participação cívica que sugiro neste momento está baseada em três pontos.

As ONGs devem tomar parte na tarefa pública de inspeção e monitoramento das fontes poluidoras; não basta o Poder Público executar essa função, que deve continuar sendo sua obrigação, mas que não pode

permanecer sendo feita de forma solitária. Chegou o momento de haver a participação no exercício do poder de polícia, derrubando-se preconceitos não-razoáveis. É saudável aceitar-se a colaboração cívica das pessoas e das ONGs na parte que não implicar quebra de sigilo legalmente existente.

As ONGs devem poder atuar como assistentes do Ministério Público no processo penal. A defesa dos interesses difusos precisa ser alargada no campo penal, e a atuação dessas entidades, desde o inquérito policial, poderia diminuir a impunidade dos crimes ambientais.

E, como terceiro ponto, o acesso das ONGs aos tribunais foi um dos grandes sucessos da renovação processual do final do século XX. Todavia, neste novo século, é preciso torná-lo mais amplo para que seja eficiente. Não basta a intervenção do Ministério Público, pois, mesmo que se tenha revelado de grande utilidade, isso não é suficiente. Muitas ONGs, entretanto, não têm recursos para contratar advogados; temos de evoluir para que o Poder Público conceda a elas os benefícios da assistência judiciária, a fim de que possam estar em juízo defendendo os direitos fundamentais da vida e da sobrevivência das espécies.

Concluindo, vejo o ano de 2002 como o momento necessário e útil para constataremos o sucesso e a maneira

como vêm sendo implementadas as declarações e convenções internacionais. Para essa avaliação tornar-se fecunda, não poderemos exigir que os países sejam ambientalistas se não começarmos a sê-lo: cada um à sua maneira, na sua profissão, no seu ambiente, mas todos agindo com a mesma firmeza, entusiasmo e ternura que nos levam a nos considerar irmãos não só

dos outros seres humanos, mas também dos animais, das plantas e das estrelas.

PAULO AFFONSO LEME MACHADO:
Professor da Universidade Estadual de São Paulo – UNESP – IB, Piracicaba – SP.

CLIMA
LUIZ GYLVAN MEIRA FILHO

Como dizia Martin Fierro: o diabo é mais sábio por velho do que por diabo. Há algum tempo, venho trabalhando no assunto, ajudando nos entendimentos da Convenção Quadro das Nações Unidas e do Protocolo de Kioto, para o qual tive a honra de ser solicitado a presidir os grupos de negociação de alguns temas; gosto disso – não é o meu trabalho normal, mas tenho um compromisso com o Governo de continuar colaborando na área de mudança de clima.

A mudança global do clima não é um problema ambiental trivial ou parecido com os outros, pois a sua causa, a emissão dos chamados gases de efeito estufa, não é uma atividade perigosa. A atividade do CO₂ – gás carbônico – não é poluente; pode-se aumentar a sua quantidade, por exemplo, em uma sala, em dez vezes, e não acontecerá nada a ninguém. A causa da mudança global do clima está diretamente ligada a atividades básicas da civilização moderna – prefiro a expressão mudança global do clima para diferenciá-la de eventuais alterações locais do clima ou do fenômeno da ilha de calor urbano. Em Brasília, por exemplo, o lago Paranoá foi construído para melhorar o clima, aumentar a umidade do ar; trata-se, então, de uma mudança local, resultante do aumento das atividades humanas e da concentração, na atmosfera, dos chamados gases de efeito estufa.

A última lista do relatório do ano de 2000 ou 2001 do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima registra 93 gases, mas, desses, só três ou quatro realmente contam neste século. O Protocolo de Kioto, quando escrito, listou exatos 24 gases; na prática, são poucos, a saber:

- dióxido de carbono ou gás carbônico – produzido pela queima de combustíveis fósseis e também pela mudança no uso da terra, quando se troca uma situação na qual havia uma certa densidade de carbono por hectare, por exemplo, em uma floresta, por uma cobertura vegetal com densidade menor. Trata-se de um problema de conservação do carbono, que tem de parar em algum lugar; a sua maior parte vai para a atmosfera, eventualmente, na forma de gás carbônico;
- metano – quando há a decomposição de matéria orgânica sem oxigênio, o carbono, a essência de tudo que é vivo neste planeta, vai para a atmosfera como metano e, após dez anos, transforma-se em gás carbônico, naturalmente;
- óxido nitroso N₂O – é o mais complicado e não tem nada a ver com esses óxidos ímpares de nitrogênio que causam poluição urbana. O N₂O aparece especialmente pelo uso de fertilizantes nitrogenados.

Os gases que destroem a cama-

da de ozônio – CFCs – também são gases de efeito estufa; não foram vistos na Convenção, por terem sido tratados no Protocolo de Montreal.

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças do Clima, realizado de cinco em cinco anos, reúne cientistas do mundo inteiro, não pagos, que fazem uma avaliação da literatura científica. O IPCC não produz resultados científicos: as pessoas vão às bibliotecas, à internet etc., fazem uma avaliação do conhecimento científico mundial e redigem uma espécie de crítica da literatura científica sob o ponto de vista do saber atual sobre mudança de clima. A qualidade tem melhorado. Saiu agora o último relatório – ainda não publicado, mas o seu resumo já está disponível, inclusive na internet, no endereço www.mct.gov.br. No governo, quem se ocupa dessas atividades e as centraliza, por decreto do presidente da República, é o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). No site, há na íntegra o texto da Convenção, do Protocolo, além de outros materiais a respeito do tema. O IPCC diz hoje que, a continuar a situação, daqui a cem anos, a temperatura terá aumentado cerca de 3,5°C acima da média atual. E, em consequência, o nível médio do mar terá subido cerca de 0,5 metro.

Muito se fala sobre a incerteza, e é importantíssimo que a separemos em dois tipos: uma no sentido de que, como qualquer medida física e por tra-

tar-se de projeção ou previsão, carrega consigo uma margem de erro, a qual, inclusive, é estimada; então, quando digo que a temperatura terá aumentado cerca de 3,5°C acima da média atual, na realidade, mais ou menos 1°C é margem de erro. Trata-se de uma incerteza física e normal em todo o processo físico de medida e de previsão e é diferente de uma eventual incerteza sobre a existência do fenômeno ou não.

No segundo tipo de incerteza, houve um progresso notável desde o final da década de 80. Os relatórios são quinqüenais, e o primeiro relatório do IPCC, de 1990, foi o que motivou a Assembléia-Geral das Nações Unidas para que fosse negociada a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima. Na época, evidenciou-se o princípio da precaução; não se sabia se tal mudança era verdade, mas, por uma questão de responsabilidade, deveríamos agir, mesmo sem ter a certeza de que o problema existia, pois era preciso ganhar tempo.

O Painel Intergovernamental sobre Mudança de Clima, no segundo relatório de avaliação, de 1995, indicou haver um razoável grau de certeza de que o aumento verificado da temperatura, no último século, era consequência da ação do homem. O relatório serviu como argumento técnico ou científico para a decisão política dos governos de lançar, naquele ano, o

processo negociador contido no Mandato de Berlim, que depois ganhou o nome de Protocolo de Kioto; é um protocolo à convenção.

E o terceiro relatório de avaliação – o sumário já está disponível e o volume total está sendo impresso – diz, de forma categórica, não haver mais dúvida de que cerca de 0,6°C do aumento observado na temperatura, nos últimos cem anos, é função da ação do homem. Trata-se de um difícil problema científico, pois há de se separarem ou descontarem os efeitos naturais, de variação do sol, dos vulcões etc., o que é complicado. Por isso essa certeza vai mudando com o tempo; é o lado puramente científico.

Pelo fato de não ter formação em Direito, arrego-me o privilégio de dizer bobagens. Um amigo meu, advogado, afirmou, certa vez, que o Direito é simplesmente a codificação do bom senso, da opinião geral; parece-me que ouvi exatamente isso do Exmo. Sr. Ministro Edson Vidigal.

A forma de abordar o tema, na realidade, não é algo que deva ser decidido por cientistas. A última vez que tiveram poder político no mundo foi durante a Revolução Francesa e, apesar de terem adotado o sistema métrico, atuaram desastrosamente; é preciso, então, tomar cuidado. Os cientistas têm de chegar até certo ponto – às vezes, até à mesma pessoa –, mas de

forma diferente; a evidência científica é essa. Serão tão afetados e pagarão tanto quanto qualquer outro cidadão, e é extremamente importante que as pessoas, os formadores de opinião entendam isso e a sociedade decida o que fazer.

Na Conferência do Rio, em 1992, houve uma clara manifestação política de chefes de Estado e de Governo. Havia a intenção de se fazer alguma coisa sobre mudança de clima, mas não se sabia exatamente o quê; porém, havia uma preocupação. Foi aberta para assinatura a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima, em 1992. É um tratado internacional surpreendentemente universal e só não foi assinado e ratificado por uma meia dúzia de países, por razões até compreensíveis – enfrentam problemas muito sérios no momento –, mas trata-se de um tratado universal.

O modelo legal é parecido com a Convenção de Viena sobre a proteção da camada de ozônio e, depois, o Protocolo de Montreal, a respeito das substâncias que destroem essa camada. A Convenção do Clima estabelece o objetivo maior: estabilizar a concentração desses gases na atmosfera, em níveis que evitem um efeito danoso sobre o sistema climático – a atmosfera, os oceanos e a biosfera. Isso deve ser feito sem causar danos ao desenvolvimento social e econômico, porque

há uma certa contraposição entre os dois aspectos. Estabelece, também, princípios. O mais inovador e importante é o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada. Essas palavras continuam sendo discutidas até hoje. O que vem a ser responsabilidade comum? Há uma certa tendência, internacionalmente, de que seja entendida pelas sociedades como uma responsabilidade coletiva das nações, e não como algo egoísta, por exemplo, fazer alguma coisa na medida em que o país, a sociedade, seja afetada, porque, notadamente, não daria certo; não há solução para o problema se a última opção for adotada.

Há uma característica da mudança de clima que é única em relação a outros problemas ambientais: uma diferença no tempo; a causa ocorre hoje e o efeito, daqui a várias décadas. Trata-se de um problema físico, intrínseco, que tem sido objeto de debates filosóficos, éticos etc. e levanta o problema da equidade intergeracional, quer dizer, devemos fazer um sacrifício no momento, para o bem das futuras gerações – ou não deveríamos fazer nada e deixar que se virassem? É questão ética de extrema importância.

A teoria que vem sendo adotada, ou a lógica do chamado Protocolo de Kioto, é uma abordagem politicamente modesta, mas uma invenção jurídica bastante interessante. O Proto-

colo de Kioto é um tratado internacional concebido com a idéia de, periodicamente, estabelecer, de forma negociada, para os países, metas quantitativas de redução de emissões – não de permissão de emitir, o que é diferente – de forma que, a cada período de cinco anos, essas metas fossem renegociadas. É interessante porque leva em conta a segunda parte do objetivo da Convenção, que é a de cumpri-la sem prejudicar, de forma excessiva ou desnecessária, o desenvolvimento social e econômico e, para isso, contém mecanismos de flexibilidade que permitem aos países decidir fazer as reduções em um gás ou outro e basta, para isso, ter um fator de conversão entre eles; não força os países a limitar suas emissões em um ano específico, pois o inverno poderá ser muito frio, e será preciso então mais energia. Permite a chamada compensação, entre os países, das reduções de emissão, o que é algo complicado, como mencionado pelo palestrante anterior, porque, dependendo da forma como isso for feito originalmente, poderá acabar virando um direito de emitir, o que é diferente de permitir que países façam uma compensação entre eles das suas obrigações de reduzir as emissões.

Desde 1992 já se sabia – e tornou-se notável, na época, a expressão repartição de ônus – que o problema central do tratamento jurídico interna-

cional da mudança de clima seria o problema de como dividir o custo. Danos são causados e a mitigação, ou seja, a mudança de uma tecnologia para diminuir as emissões tem um custo. Isso está demonstrado pela abordagem de 1992, pela Agenda 21, que foi por todos adotada voluntariamente; certamente não funcionou, e há um consenso, hoje em dia, de que a única forma de se fazer isso é estabelecendo metas quantitativas para os países.

Havia uma terceira opção, que foi discutida durante alguns anos: a idéia de os países adotarem políticas e medidas de forma coordenada ou negociada entre eles. Por exemplo, em todos os países do mundo, os carros têm de ter uma certa eficiência, mas foi decidido na época – e não vejo nenhuma indicação de que se volte atrás nessa decisão – que a adoção de políticas que deveriam ser coordenadas internacionalmente é muito complicada e acaba saindo mais cara; isso é feito, por exemplo, dentro de grupos regionais – no Mercosul – e espera-se que seja feito cada vez mais na União Européia. Mas fazer isso globalmente acaba não dando certo.

É interessante que o Protocolo de Kioto, como arcabouço lógico e jurídico, tenha resistido, de 1997 até hoje – há quase quatro anos –, ao escrutínio internacional e não apareceu nenhuma nova idéia de como abordar esse problema internacional. Ou seja, apa-

rentemente, o Protocolo de Kioto contém, sob o ponto de vista lógico, todas as flexibilidades possíveis, evidentemente sem que sejam, da ótica ambiental, corretas. Então, como os senhores têm visto nos jornais, há uma grande expectativa sobre o que deva ocorrer neste ano. Falta ser regulamentado o Protocolo de Kioto. Tentou-se e, na Conferência das Partes, de Haia, ocorrida em 2000 –, o Ministro Sardenberg esteve lá por dez dias, lembrando os seus tempos como conselheiro de segurança da ONU – o nível dessas negociações subiu bastante, mas não se chegou a um acordo a respeito da regulamentação.

A pedido de uma das partes da Convenção, a continuação da Sexta Conferência das Partes ocorrerá em julho deste ano, em Bonn, na Alemanha; haverá uma reunião prévia de ministros preparatória para esse encontro, para ver se se consegue pôr em funcionamento o Protocolo de Kioto.

Sob o ponto de vista da lógica do sistema, está ficando claro que a variável matemática que está sendo negociada – como o próprio nome diz, uma divisão do ônus entre as partes da Convenção – é o custo da mitigação e da adaptação, o que é razoável. Não sou paulista, mas me orgulho de ter trabalhado em São Paulo por muitos anos. Lá o indivíduo, todo final de semana, sai com a família e os amigos para comer pizza e tomar chope,

tornando-se uma discussão normal a divisão da conta. Quando se sai freqüentemente com o mesmo grupo, não se divide a conta por igual, mas são feitos cálculos de quantos chopes cada um tomou e quantos pedaços de pizza consumiu. Trata-se do princípio da responsabilidade comum. A conta tem de ser paga, porém de forma diferenciada. Essa diferenciação, cada vez mais, caminha no sentido de o ônus ser dividido de acordo com a responsabilidade de cada um. Em uma conferência ocorrida no mês passado, em Washington, os organizadores apresentaram três idéias a respeito de como deve isso ser feito.

A teoria da contração e convergência reza que cada cidadão do mundo tem igual direito de emissão. Se dermos um título para cada um e se alguém emitir menos, será preciso que o outro emita mais; o título é, então, comprado. Isso é razoavelmente utópico, por razões históricas. As necessidades, o nível de emissão *per capita* do mundo são completamente diferentes, todavia, como idéia, não deixa de ser interessante.

Existe uma outra teoria – grandfathering – que, aliás, não é aceita pelo Brasil, usada em certas negociações internacionais: direito de pesca, coisas assim. Dispõe que quem chegou primeiro tem direito adquirido. Se hoje se emite tanto *per capita*, esse di-

reito continua preponderando, o que cria um sério problema, pois as emissões estão associadas às necessidades básicas de energia e desenvolvimento.

O Brasil defende, oficialmente, desde 1997, o princípio do poluidor pagador, ou seja, para cada grau Celsius em que é aumentada a temperatura, são feitas as contas para verificar qual é a responsabilidade de cada país; isso foi proposto em Kioto e está sendo rediscutido agora. Começaremos a discussão da divisão do ônus com base na nossa responsabilidade relativa pela mudança de clima como medida por um indicador global, ou seja, pela média da temperatura global, e não pelo efeito em cada país – princípio da responsabilidade comum.

Em resumo, esse é um problema que não desaparecerá, não se cuidando de um problema ambiental para hoje. Não darei a minha opinião sobre a importância do assunto, porque estaria negando aquilo que havia dito. Creio não ter mais direito do que os senhores de decidir o que deve ser feito; trata-se de uma decisão da sociedade. Contudo, no momento, o que deve ocorrer é mais uma tentativa de regulamentação do Protocolo de Kioto no mês de julho e, em paralelo, essa discussão maior – inevitável – sobre como chegarmos a um regime jurídico, porque as outras alternativas não são nada agradáveis. Prefiro acreditar,

então, firmemente, na importância de uma solução negociada, universal, sob a égide da Assembléia-Geral das Nações Unidas, em um tratado internacional que estabeleça uma forma que seja percebida pelas sociedades de todos os países como algo suficientemen-

te justo para ser aceito por todos.

LUIZ GYLVAN MEIRA FILHO:
Presidente da Agência Espacial
Brasileira da Presidência da República,
Brasília – DF.

DIREITO AMBIENTAL NO MERCOSUL
VIRGÍNIA AMARAL DA CUNHA SCHEIBE

A abordagem que farei é linear, e não verticalizada. Entendi conferir esse feitiço à exposição, porque sei tratar-se de um seminário aberto com a participação de um grande número de estudantes e jovens advogados.

Quando refletimos a respeito de Direito Ambiental no Mercosul ou em qualquer contexto comunitário, a primeira dúvida que nos surge é esta: isso será bom? Não emperrará o seu progresso? Não atrapalhará? Responderia, desde já, a essa questão, dizendo que, na verdade, será muito bom, no meu entender. O Direito Ambiental florescerá muito bem no contexto comunitário do Mercosul. Teremos, certamente, um grande desenvolvimento desse Direito na América, e, fortalecido no âmbito do continente, favorecerá todo o planeta, portanto ele a todos interessa como cidadãos.

Para chegar a essa conclusão, precisamos fixar uma premissa lógica. Quando dois ou mais países se reúnem numa aliança mercantil, devemos pensar na questão ambiental porque a sua defesa agrega custos ao processo de produção; a mercadoria sai encarecida do processo. Há uma quebra do princípio da livre concorrência, porque, se os níveis de proteção ambiental não são equilibrados, os produtos chegarão com preços diferentes ao mercado comum, e iremos estabelecer óbices ao seu livre trânsito. Portanto sem-

pre que se pensa em aliança mercantil, devemos refletir a respeito da questão ambiental; se essa aliança tem uma forma mais abrangente e envolve uma integração política, econômica, social e cultural, não é preciso dizer que teremos de cuidar da questão ambiental. Hoje em dia, não se pode pensar em desenvolvimento que não seja sustentado; não se pode pensar em bem-estar social sem meditar a respeito de meio ambiente.

Na verdade, a forma que o Mercosul há de ter, segundo a vontade do povo brasileiro, é abrangente. Veremos essa vontade traduzida no teor do art. 4º, parágrafo único, da nossa Constituição, segundo o qual essa aliança envolverá uma integração econômica, política, social e cultural dos povos da América, visando à formação de uma comunidade latino-americana. Portanto tudo indica que o Direito Ambiental deverá florescer no contexto comunitário. Ademais, é preciso pensar que essa união de Estados facilita todas aquelas tarefas importantes na defesa ambiental: a pesquisa, o aprimoramento dos profissionais, dos técnicos, dos cientistas, a formação de laboratórios, o envolvimento e o acompanhamento de projetos de desenvolvimento; todo o custo enorme que está por trás dessa atividade fica realmente reduzido quando partilhado entre Estados. Daí concluo por essa possibilidade de desenvolvimento do Direito

Ambiental no Mercosul.

Há um referencial histórico que confirma essa tendência: a União Européia, que está com quarenta anos; estamos longe do que lá foi feito. Hoje, é uma união política e econômica, mas lá, também, a defesa ambiental caminhou lentamente entre diversos programas de ação, desde o ano de 1973; os primeiros foram tímidos, com enfoques pontuais, depois evoluíram para uma política mais comum.

Não vamos adentrar a questão do Direito Ambiental na União Européia porque nosso tempo é exíguo, porém acho interessante conhecer os passos de um processo de integração, até porque poderemos analisar as diferenças de fase entre a União Européia hoje e o nosso Mercosul, tão sofrido.

A seguir, observaremos os passos de um processo de integração:

O primeiro passo é a zona de livre comércio, que tivemos no Mercosul por ocasião do Tratado de Assunção; depois, evoluímos para a etapa de união aduaneira – essa que vivenciamos –, em que há um livre comércio já em funcionamento e uma tarifa externa comum, estabelecida com o Protocolo de Ouro Preto, que nos fez ingressar nessa fase, tecnicamente ainda de cooperação internacional. Só entraremos na fase de integração quando chegarmos à condição de mercado comum e, ao que tudo indica, para lá

caminharemos; espero que a passos mais acelerados.

É preciso analisar o que tem sido feito em matéria de Direito Ambiental nos diversos países do Mercosul, até para que possamos tentar captar certa assimetria na legislação interna desses países, mesmo na década de 90, quando todas as constituições desses países foram reformadas, não só para atender aos compromissos internacionalmente assumidos no plano ambiental, mas também para permitir o avanço do processo de integração. Com exceção da nossa, que já era uma constituição atualizada, todas as outras foram reformuladas.

A nação argentina, por exemplo, é uma república federalista que realizou uma reforma constitucional em 1994. Nessa reforma, algumas novidades muito significativas foram introduzidas em termos de Direito Ambiental. Lá se passou a reconhecer, como interesse generalizado, o meio ambiente sadio e equilibrado. Impôs-se a observância do desenvolvimento sustentável, a consagração de um dever genérico de preservação, a obrigação de recompor o dano e a obrigação do Estado na proteção desse direito. Estabelece-se uma competência legislativa concorrente entre a nação e as províncias – é um sistema muito parecido com o nosso, de competência legislativa concorrente e

material comum.

Há também uma competência supletiva, como no Brasil, em termos de interesses locais. Nota-se o princípio da subsidiariedade, que, embora não específico do Direito Ambiental, na verdade, é também sua característica. Há previsão de uma ação de amparo em defesa do direito difuso, a qual seria equiparada, mais ou menos, a uma ação cautelar. Ela permite uma proteção imediata ante o risco de dano. E lá temos um mecanismo interessante, também adotado no Brasil, o da legitimação processual extraordinária do defensor do povo e das associações – aí entram as nossas ONGs para a propositura de ações em defesa do meio ambiente. Esse defensor do povo não é um representante do Ministério Público, como no Brasil. É titular de um cargo eletivo, no âmbito do Congresso, de cinco anos, podendo ser reeleito por mais cinco, reconduzido, e atua no âmbito processual. Essa legitimidade extraordinária tem permitido, diga-se, uma grande evolução na defesa jurisdicional do meio ambiente na Argentina.

A seguir, abordaremos os dispositivos correlatos da Constituição argentina, no aspecto internacional. Por seu art. 75, ns. 22 e 24, o Congresso fica autorizado a aprovar ou rejeitar tratados internacionais, e esses tratados têm hierarquia superior à das leis – chamamos a atenção para esse aspecto rele-

vante. Além disso, o Congresso está autorizado a aprovar tratados de integração que deleguem competência e jurisdição a órgãos supra-estatais, e esses tratados também têm hierarquia superior. A Constituição argentina já aparelha a nação para aprimorar o processo de integração; nesse aspecto, estamos a um passo atrás.

Falamos a respeito do defensor público e, no plano infraconstitucional, temos uma atuação muito ativa perante a Justiça, fazendo uso do Código Civil, do Código de Processo Civil para exigir a reparação de danos ambientais e a concessão de tutela preventiva por aqueles instrumentos aos quais já me referi. Há uma legislação esparsa sobre matéria ambiental, como em todos os países, e também uma Lei de Impacto Ambiental, de 1992.

No plano da ação, destacaria a existência de um Pacto Federal Ambiental, de 1993, que unifica as políticas das províncias em termos de meio ambiente, por meio de um Conselho Federal – Cofema –, que coordena essas políticas e procura estabelecer uma harmonia na defesa ambiental argentina – aqui faço um parêntese para registrar o excelente trabalho doutrinário feito naquele país em termos de meio ambiente; lá começaram, na verdade, antes de nós. Na década de 70, época em que engatinhávamos nessa questão, foram produzidas excelentes obras a respeito.

A Argentina é signatária de diversos tratados, a saber: Convênio para proscrição de experiências com armas nucleares, Convênio sobre prevenção da contaminação marítima por dejetos e outros materiais, Convênio de Viena sobre proteção à camada de ozônio, Convênio sobre mudança climática, Convênio sobre Biodiversidade.

Passemos à abordagem da Constituição paraguaia e da atuação da defesa ambiental naquele país. O Paraguai teve a sua Constituição reformada em 1992. É uma república unitária que não tem a forma federalista, como tem o Brasil. Lá o meio ambiente é definido como o direito fundamental do homem; pensa-se nele como um desdobramento do direito à vida e à saúde. Observa-se a obrigação de recompor e de indenizar e, também, o controle estatal das atividades, a sanção ao delito ecológico e a atuação do Ministério Público. Na obrigação de recompor e de indenizar, reconhece-se o interesse difuso na defesa do meio ambiente e há uma responsabilidade estatal por danos.

Do ponto de vista dos dispositivos correlatos, que novamente nos ligam ao Direito Internacional, gostaria de enfatizar que o Paraguai prevê a superioridade hierárquica dos tratados em relação à lei interna e se submete a uma ordem supranacional. Na verdade, endossa a teoria monista do Direito que todos conhecemos: a base da

igualdade dos Estados-partes; admite a criação de uma estrutura supranacional e se submete a ela com base nessa igualdade. Prevê também uma competência legislativa municipal, naturalmente em relação aos interesses locais. O Ministério Público está legitimado apenas para a ação penal e há o defensor do povo, só que não como o da Argentina, que tem competência para interferir na ação judicial; é um delegado parlamentar no âmbito do Congresso. Trata-se de uma figura interessante – digamos, talvez, que até pudéssemos copiá-la –, um certo cutucador oficial, que age no sentido de viabilizar projetos de interesse social quando não têm andamento no âmbito do Congresso.

O Paraguai é signatário de diversos tratados. Diria que ele se coloca à frente do Brasil na questão da integração. Mas, no plano da prática, temos a registrar uma grande dificuldade no Paraguai: há um problema de desmatamento muito sério, de perda de vida animal talvez irrecuperável naquela região e há grande dificuldade em se encontrar um trabalho jurisdicional mais intenso, até, provavelmente, pela dificuldade de meios. Há uma legislação esparsa, e, como já mencionei, todos os países a têm. Também há no Paraguai uma lei de impacto ambiental, de 1993. Só mencionando essa legislação constitucional, já se pode perceber uma certa assimetria

entre os dois países.

Analisando a legislação constitucional do Uruguai, objeto do próximo ponto esse país teve a sua Constituição reformada no ano de 1994 e também no ano de 1996. A reforma de 1996 tinha o objetivo específico de atender a compromissos ambientais do Uruguai no plano internacional.

Pela reforma de 1994, o Uruguai definia o Direito Ambiental como fundamental do homem, um direito à vida. Há uma previsão de que os direitos reconhecidos na carta, os direitos humanos, não são taxativos e se permite o suprimento da norma por via da doutrina, geralmente, admitida. Na verdade, até a reforma de 1996, trabalhava-se com base em um processo de integração de normas, entendendo o Direito Ambiental como o direito a um ambiente sadio, como desdobramento do direito à vida, direito humano de terceira geração.

Com a reforma de 1996, introduziu-se na carta o art. 47, que reconhece a natureza do direito difuso no meio ambiente. Esse reconhecimento traz ao Uruguai grande progresso na área porque permite a atuação do Ministério Público nas questões ambientais, que até então estava obstada, e também a participação das associações de interesse social para promover essas ações – isso já está previsto no Código Geral de Processo do

Uruguai.

Naquele país, há uma lei que legitima o Ministério da Habitação a propor ações que tenham efeito *erga omnes*. Esse Ministério pode propor tais ações no âmbito da sua atuação. Existe também no Uruguai uma lei de 1988 que institui a ação de amparo. A doutrina diz que os problemas ambientais no Uruguai são escassos, que o país tem um especial regime de ventos, que está sempre sendo purificado e que não há maiores problemas. O Prof. Osvaldo Monteiro de São Vicente, com a autoridade de sua cátedra, discorda dessa posição, com o argumento de que, com as multinacionais atuando no país disseminaram-se diversas unidades fabris pelo território e começaram a surgir os problemas ambientais, os quais, segundo ele, não estão sendo devidamente tratados.

A legislação uruguaia não prevê a superioridade hierárquica dos tratados, nem avança no sentido de permitir que o Uruguai participe de um processo supranacional em termos de integração. O Uruguai também é signatário de diversos tratados.

Não falarei sobre a legislação ambiental no Brasil, porque será abordada por diversos especialistas na matéria. Estou aqui, também, na condição de estudante, que todos somos, do Direito. Apenas deixo registrado que

a nossa Constituição é considerada uma das mais avançadas em termos de Direito Ambiental; é um exemplo de abordagem ambientalista e dá suporte a uma legislação muito profícua, cujo *boom* ocorreu na década de 80, com a lei que instituiu a política nacional do meio ambiente, como mencionou o Professor Leme, a qual teve um desenvolvimento notável na década de 90. Há diversos dispositivos esparsos na Constituição acerca do meio ambiente, além daquele capítulo em que está plenamente desenvolvido o assunto, na forma do art. 225. Mas a nossa Constituição não prevê hierarquia superior dos tratados – já nos referimos a isso –, o que representa uma grande dificuldade.

O Brasil é signatário de vários tratados. Todos conhecem o Direito Ambiental nacional. Antes de ingressar no Direito Ambiental no Mercosul, gostaria de registrar a assimetria que se verifica no plano da produção legislativa – chamo a atenção para isso; pois é aí que, na verdade, está o benefício que o processo de integração traz à região.

O Mercosul teve início com o Tratado de Assunção, em 1991; em um dos objetivos desse Tratado, não se disse que haveria a necessidade da preservação ambiental. Os seus objetivos se propõem à instituição de um mercado comum. No entanto o máximo que temos é a consignação de que

o objetivo é a harmonização da legislação. Mas, nos considerandos do Tratado do Mercosul, indica-se ser a política ambiental um instrumento para a consecução dos seus fins. Quando se interpreta um tratado, seus considerandos são a parte relevante, que vai definir o rumo da interpretação das regras contidas no corpo do tratado. Então, pelo Tratado de Assunção, o Mercosul usará a defesa ambiental como instrumento de integração.

O Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994, ratificado em 1995, conferiu uma estrutura ao Mercosul, dando-lhe personalidade jurídica de Direito Internacional e fez que este ingressasse na nova fase do processo de integração, aquela fase de união aduaneira, porque, no Protocolo de Ouro Preto, instituiu-se a tarifa externa comum, pela qual se operou a passagem de fases no processo de integração, as quais já tivemos oportunidade de ver. Por tal Protocolo, conferiu-se uma estrutura ao Mercosul, cujo estudo eu recomendaria por intermédio do trabalho da Professora Maristela Basso, que traz um organograma completo e muito interessante na obra Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros, obra bastante conhecida na área. Trago um resumo em que resalto o que nos interessa para a exposição. No organograma, podemos observar os órgãos que têm poder de decisão no

Mercosul, entre eles o Conselho do Mercosul, seu órgão superior; o Grupo de Mercado Comum, órgão executivo; os órgãos de assistência e, dentre estes, os dez subgrupos de trabalho que ministram subsídios para as elaborações dos acordos e tratados firmados no âmbito do Mercosul, fazendo pesquisas e trabalhando nessa área. Dentre esses subgrupos, temos o sexto subgrupo de trabalho, voltado à matéria ambiental. Anteriormente, ele se denominava REMA – Reunião Especializada do Meio Ambiente –, que se transformou, então, no sexto subgrupo de trabalho, com diversos objetivos quais sejam: a) estudo das restrições não tarifárias, visando sua harmonização ou eliminação; b) estabelecimento de regras que assegurem adequada competitividade entre os estados-partes; c) norma sobre a adoção e implementação da série ISO 14000, gestão ambiental, como fator diferencial de competitividade no mercado internacional; d) elaboração de documento que otimize os níveis de qualidade ambiental em todos os estados membros com projeto de instrumento jurídico do meio ambiente no Mercosul; e) criação de um sistema de informação ambiental; f) criação do selo verde Mercosul.

O sexto subgrupo de trabalho tem uma missão que define que haverá na região, com o incremento do processo de integração, um aprimoramen-

to do Direito Ambiental. Nesses objetivos, encontra-se o que há de mais moderno em Direito Ambiental. Principalmente, chamo a atenção para o fato de que se pretende a elaboração de um documento para otimizar os níveis de qualidade ambiental em todos os Estados-membros, ou seja, não trabalharemos para trás, mas para frente, melhorando em todos os Estados-membros com o projeto de instrumento jurídico do ambiente no Mercosul. Esse projeto, na verdade, constituiu-se de uma minuta oferecida ao público em julho de 1998, segundo revela a Revista de Direito Ambiental, sob a responsabilidade do Professor Herman. Essa minuta traz o alinhamento geral da política no Mercosul e, conforme me informou o Prof. Leme Machado, foi recentemente aprovada no Grupo de Mercado Comum e encaminhada à aprovação do Conselho de Mercado Comum, devendo ser objeto de uma reunião em junho de 2001, o que não significa que será ali aprovada, mas, pelo menos, estará sendo examinada; dando portanto, mais um pequeno passo.

Observem ser um processo lento porque é de julho de 1998, e até agora não conseguimos firmar esse protocolo, que é uma necessidade. De qualquer forma, vale registrar que esse documento único nos traz a observância de princípios gerais específicos do Direito Ambiental, como o princípio da

precaução, o da prevenção, o do realismo, o da aplicabilidade, o da cooperação e o princípio minimalista, para o qual chamo a atenção, ou seja, a comunidade vai baixar normas de um patamar mínimo de proteção; o resto ficará a cargo dos Estados-partes. Há o princípio da participação popular, o do desenvolvimento sustentável e o princípio do poluidor pagador. Na verdade, já se pode observar serem todos eles princípios modernos. Esses mecanismos de gestão ambiental, medidas de proteção ambiental, são os mais modernos possíveis, por isso representam mais um reforço àquela nossa conclusão de que o Direito Ambiental florescerá no Mercosul.

Não podemos esquecer – aí vem uma continuidade daquela resposta à nossa primeira indagação – que o Direito Ambiental tem um caráter universalista. Não adianta pensar em Direito Ambiental isoladamente; há necessidade de que todos os Estados o façam.

Antigamente, pensava-se: vamos tratar do Direito Ambiental no Brasil, e está muito bom assim. Contudo isso não é suficiente porque, se o nosso vizinho está poluindo, o nosso ar será contaminado, a nossa água será contaminada. Na verdade, temos de pensar que a cooperação, o entendimento, a colocação de um patamar equilibrado de proteção ambiental, além de um imperativo lógico nesses

processos de integração, como disse antes, são também uma necessidade inegável nos dias de hoje em face da consciência que temos. E, em razão desse princípio minimalista, não precisamos ter receio de virem a ser reduzidos os nossos níveis de proteção ambiental. Atualmente, teremos uma força de adaptação; devemos ceder em algumas coisas, mas o nosso nível de proteção ambiental interno pode ser conservado em um patamar que consigamos alcançar em face desse princípio minimalista ao qual já me referi.

Lembro-me de que, há alguns anos, a televisão expunha uma propaganda de detergente na qual uma dona de casa faceira dizia muito orgulhosa: as outras podem poluir; eu não. Na verdade, sabemos que não é assim. Se vamos conseguir, com o Mercosul, um incremento do Direito Ambiental na região, a América do Sul sairá muito favorecida, todos sairemos favorecidos, porque o planeta sairá favorecido. Não há como fugir do caráter universalista do Direito Ambiental.

Já encaminhando as minhas conclusões, diria que o Mercosul se dirige para a transformação em um grupo intragovernamental. Estamos caminhando nesse sentido, o que será muito bom. Até o momento, estamos apenas trabalhando em nível de cooperação internacional clássica pelos tratados. No campo da solução de controvérsia, temos apenas o Tribunal

Arbitral, uma Corte não-permanente, o que nos prejudica muito, pois não permite a formação de uma jurisprudência firme, importante na questão ambiental.

O Brasil oferece também uma dificuldade ao processo de integração, como já vimos, no plano constitucional. Teremos de trabalhar a fim de reformar a nossa Constituição, senão sempre correremos o risco de que uma lei interna, posterior ao tratado, derogue-o ao ingressar na nossa legislação. Recentemente, o Superior Tribunal de Justiça disse que a Convenção de Varsóvia havia sido derogada, no Brasil, pelo Código do Consumidor na questão da indenização tarifada de bagagem. Isso é muito sério, porque o Brasil tem compromissos internacionalmente assumidos; se ele nunca denunciou à Convenção de Varsóvia, estamos, agora, deixando de cumpri-la. Teria errado o STJ? Eu diria que não. Ele julgou com base no nosso sistema constitucional. A nossa Constituição precisa ser reformada e adaptada ao processo de integração e aos compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil. Todas as dificuldades existentes no processo de integração são aquelas existentes no progresso do Direito Ambiental.

O eminente Prof. Vladimir Passos de Freitas me passou uma notícia da imprensa sulina, indicando a existência de trabalhos concretos em

torno da formação de uma Corte de Justiça do Mercosul. Essa Corte já é uma realidade, e precisamos nos preparar para ela. Nela há de haver uma seção ambiental, uma especialização que será embrião de uma futura Corte de Justiça Ambiental no Mercosul, como aquela que existe na Austrália, sobre a qual já ouvimos o Dr. Terry e para a qual devemos estar preparados.

Gostaria de encerrar exortando os jovens advogados, acadêmicos de Direito a que se envolvam com o Direito Ambiental Internacional. Não tenho dúvidas de que nessa linha evoluirá o Direito Ambiental. Não podemos colocar-nos em casulos nessa questão. O Direito Ambiental tem um caráter universal e se desenvolverá, e muito bem, no Mercosul. Para isso, precisamos estar preparados nos mais diversos níveis, desde a formação do profissional para sentar-se à mesa de negociações, para peticionar perante essa Corte, que espero seja uma Corte ambiental, como para colaborar com o aprimoramento do Direito Ambiental. Deixo minha palavra de incentivo a esses jovens profissionais para que caminhemos juntos no processo de colaboração com o progresso do Mercosul.

VIRGÍNIA AMARAL DA CUNHA SCHEIBE: Desembargadora Federal do do Tribunal Regional Federal da 4^a Região.

PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE
ANTÔNIO HERMAN DE VASCONCELOS E BENJAMIN

Muitos, com certeza, ao examinarem o programa, já se perguntaram, e talvez o estejam fazendo neste momento, o porquê do tema da proteção constitucional do meio ambiente em um painel dedicado à sua tutela internacional. Isso ocorre, como muito bem já o disse a Dra. Virgínia, porque o Direito brasileiro não aceita os tratados internacionais como tendo hierarquia superior à Constituição. Tenho uma visão própria a respeito, baseada na experiência, não muito boa, da tentativa de harmonização da legislação de proteção do consumidor há cerca de três ou quatro anos. Não fosse esse óbice constitucional, teríamos hoje, com certeza, um finado Código de Defesa do Consumidor, revogado e afastado por normas aprovadas no âmbito do Mercosul, que estabeleciam padrões inferiores de proteção à cidadania do consumidor no nosso país. Mas isso fica para os debates que, certamente, serão bastante ricos.

Dividi a minha intervenção em duas partes: a primeira, uma teoria geral da proteção constitucional do meio ambiente; a segunda, o meio ambiente na Constituição Federal de 1988. Esta última vem sendo tratada em profundidade, na doutrina nacional. Refiro-me, por exemplo, ao trabalho do Prof. José Afonso da Silva, meu mestre querido, ao qual não só eu mas todos os brasileiros devemos um oceano de

gratidão. Esse jurista, que recentemente se aposentou na Universidade de São Paulo, ainda está à espera das homenagens que todos temos, por obrigação, de fazer à sua história de cidadão, de homem digno e de ser humano extraordinário. Contudo a parte primeira não vem recebendo a atenção necessária da doutrina nacional. E não há, como se sabe, interpretação e aplicação da Constituição Federal sem uma compreensão vestibular daquilo que poderíamos denominar teoria geral da norma constitucional, que informa e, de certa maneira, orienta a aplicação do texto constitucional.

Por isso começamos com o esforço de fazer um rápido esboço do que seria essa teoria geral da tutela constitucional do meio ambiente. A questão preliminar, ao abordar o tema, é sobre a necessidade de inseri-lo na constituição. É preciso constitucionalizar? Haveria essa necessidade absoluta de contar, no texto da norma maior, com dispositivos tratando do tema objeto deste seminário? Em tese, nesse tema ou em qualquer outro, bastaria querer proteger legislando e implementando as normas ordinárias promulgadas.

Mas sabemos que, tendo em vista a experiência histórica, muitas vezes uma sociedade ou comunidade, diante do valor de um determinado bem – o item da pauta social –, opta

por elevá-lo ao plano constitucional, com isso visando alcançar benefícios a que faremos referência em seguida.

Parece haver uma tendência universal, de certa maneira irresistível, a constitucionalizar a proteção do meio ambiente. Hoje são poucos os países que ainda não alteraram a sua carta maior para incluir tal tutela. Um dos últimos a fazê-lo, e o fez após tentativas várias no decorrer dos anos, foi a Alemanha na sua Constituição unificada, após a queda do muro de Berlim, todavia ainda há uns poucos países onde essa norma constitucional pelo menos não está prevista expressamente, como é o caso dos Estados Unidos e da Itália.

Parece-me que se pretende, com essa proteção constitucional, em primeiro lugar, elevar a questão ambiental ao plano máximo da hierarquia das leis e, em segundo lugar, buscar um sentido redistributivo dos benefícios e custos ambientais. Queremos fazê-lo na Constituição, e não pela via da norma ordinária.

A degradação ambiental não deixa de ser uma apropriação indevida de benefícios ambientais. É, na verdade, a monopolização dos benefícios e a socialização dos custos. Daí o sentido da norma constitucional de redistribuir benefícios e custos. Aliás, o Professor Gylvan fez referência ao princípio poluidor pagador, um dos

mecanismos – do qual, infelizmente, não vamos tratar – dessa nova equação e desse esforço redistributivo da Constituição.

Todavia o mais importante de tudo – é um ponto que queria ressaltar, embora não vá tratar dele em profundidade – é que, com a norma constitucional, especialmente na forma redigida em 1988, estabeleceu-se um dever de não degradar, ou seja, inverteu-se aquele paradigma clássico do Código Civil de que tudo é possível, inclusive destruir, desde que sejam respeitados os direitos dos vizinhos. E, por vizinhos, entendemos, tradicionalmente, na civilística, pelo menos naquela seguida pelo Brasil, os geograficamente próximos.

Afora esse ponto, o Direito Privado, na sua base, permitia fizéssemos, como *dominus* e até como posseiros, ou sem ser *dominus* ou posseiros, tudo o que quiséssemos, inclusive destruir – e isso acabou influenciando o Direito Público. É a Constituição, no art. 225, altera integralmente esse paradigma civilístico que dominou o nosso ordenamento jurídico e a própria doutrina até bem recentemente – voltaremos a esse item de forma indireta ao término da minha intervenção.

Historicamente, a proteção constitucional do meio ambiente é um fenômeno recente. Grécia, após a queda da ditadura dos coronéis, Portugal

e Espanha foram os três primeiros países a legislar na perspectiva constitucional, pelo menos geograficamente, pensando nos países que não estavam no antigo bloco soviético, ou não o seguiam. Encontrávamos nessas constituições hoje interrogadas, normas constitucionais fictícias de proteção ao meio ambiente.

Quais seriam os benefícios da constitucionalização? Aqui temos de fazer um juízo valorativo, comparar benefícios e eventualmente dificuldades que ela venha a trazer. O primeiro benefício parece-me ser o da visibilidade. A Constituição é um modelo para os cidadãos e tem um valor didático fundamental; vale como permanente lembrança da relevância do meio ambiente para todos nós. Além disso, a norma constitucional traz em si um teor maior de respeitabilidade ou uma exigência maior de responsabilidade. Parece que nos acanhamos mais, ou pelo menos deveríamos, quando assumimos, em mea culpa, que desrespeitamos uma norma constitucional vis-à-vis à inobservância de uma norma, de uma portaria de órgão inferior. A Constituição é norma superior na hierarquia legislativa, é uma espécie de santuário legislativo dotado, na expressão de Canotilho, de preeminência normativa. A Constituição trata e protege aspirações fundamentais da sociedade e, por isso mesmo, impõe, exige, inspira uma maior respeitabilidade. Mas, pragmati-

camente, com a norma constitucional, buscamos segurança normativa, e creio que isso é básico hoje no nosso país, diante das incertezas no terreno legislativo com o uso das medidas provisórias – e não faço nenhum juízo de valor.

A norma constitucional – no caso do meio ambiente, isto tem sido fundamental, especialmente no que se refere à responsabilidade civil, de que vamos tratar aqui – é o estudo prévio de impacto ambiental. A Constituição garante uma certa durabilidade legislativa, um pacto de permanência entre legislador e destinatários da norma. Assim, se compreendermos – e vamos voltar a essa questão – a proteção do meio ambiente como um direito fundamental, portanto norma pétrea, que não pode ser alterada, nos termos dos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, inciso IV, da Constituição Federal, será esse o pensamento ao entendermos que a Constituição garante um procedimento rigoroso para a alteração dos seus dispositivos. Em um ou em outro caso, há uma proteção maior no que se refere à possibilidade de alteração da prescrição constitucional.

Contudo o mais importante, no meu ponto de vista, é que, com a constitucionalização, alteramos ou substituímos o paradigma da legalidade ambiental, por exemplo, a proteção do meio ambiente por normas infraconstitucionais, como Código Flo-

restal, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei de Proteção à Fauna, etc, pelo paradigma da constitucionalidade ambiental. Vejam que isso passa despercebido. Quando constituacionizamos, já não tratamos de legalidade ambiental, estamos fazendo incursão em um outro terreno, o da constitucionalidade ambiental, mas estamos tão presos à doutrina publicista e privatística tradicional que parece soar mais forte legalidade do que constitucionalidade. A constitucionalidade, portanto, substitui a legalidade na sua função de veículo de valores essenciais – é básico, mas muitas vezes o esquecemos.

Finalmente, quando constituicionizamos, criamos uma poderosa ferramenta exegética – e esta Corte assim tem procedido, nunca abusando das normas constitucionais de proteção do meio ambiente. Legitimamos a intervenção governamental, regulatória ou não, estabelecemos padrões de orientação na formulação de políticas públicas e, por fim, se entendermos que estamos diante de direitos e garantias fundamentais, prevemos ou instituímos mecanismos de aplicabilidade imediata, na forma do art. 5º, § 2º, da Constituição Federal.

Essa seria uma síntese, no meu modo de ver, dos benefícios da inclusão da proteção do meio ambiente no texto constitucional. Há riscos, pensei em vários, mas, não tendo tempo aqui

para discuti-los, quero mencionar pelo menos três. O primeiro é a constitucionalização de conceitos, direitos e obrigações insuficientemente amadurecidos ou compreendidos e até superados. E a nossa Constituição apresenta alguns modelos disso na parte ambiental, por exemplo, quando faz referência a "equilíbrio ambiental", um conceito biológico superado que foi importante em um determinado momento, no final da década de 60 e início da de 70, divulgado por dois dos maiores ecologistas, ambos ainda vivos, os irmãos Odum, mas que, hoje, sabemos, não reflete, na perspectiva científica, a retidão conceitual esperada e, de certa maneira, necessária.

O segundo risco, relacionado até mesmo a um benefício, é a dificuldade de retificação posterior. Gostaríamos de fazer acertos nas normas constitucionais de proteção do meio ambiente, todavia temos uma dificuldade – que nos favorece quando querem retificar para diminuir as garantias ambientais – quando queremos retificar para ampliar, incluir aspectos novos ou até mesmo corrigir pequenas falhas do texto constitucional.

O terceiro, conforme o entendimento que venhamos a ter da força vinculatória da norma constitucional, é o risco de enfraquecer o valor e as forças normativas das disposições constitucionais, uma espécie de sentido retórico, abstrato, ineficiente e, de

certa maneira, inútil, que infelizmente, de forma gradativa, parece ganhar espaço no Brasil: interpretar a nossa Constituição.

Passemos aos modelos de constitucionalizar; vou apenas listá-los. Se houver perguntas neste ponto, terei oportunidade de esmiuçá-los. Imaginei nove modelos possíveis.

O primeiro seria aquele da fórmula dos direitos fundamentais: o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito assegurado a todos.

O segundo modelo seria o da fórmula dos deveres fundamentais – não falamos de direitos, mas de deveres. E a nossa Constituição – ver-se-á em seguida – utiliza também esse modelo de deveres fundamentais.

Além de direitos e deveres fundamentais, o terceiro modelo seria o da fórmula da função sócio-ambiental da propriedade. Não se trata diretamente nem de direitos nem de deveres, mas estabelecem-se amarras para um direito constitucional estabelecido no art. 5º, o direito à propriedade privada.

O quarto modelo, e as constituições fazem uso dela, seria o da fórmula dos objetivos públicos, fins amplos que, naquela matéria, devem orientar a intervenção, a ação e, às vezes, a omissão, o não-fazer do próprio Estado.

Em acréscimo, o quinto mode-

lo seria o da fórmula dos princípios ambientais. Várias constituições, por exemplo, a colombiana, a equatoriana e outras tantas, e o Tratado da União Européia trazem expressamente tais princípios, entre os quais o princípio poluidor pagador, o da prevenção, o da integração e o da precaução.

O sexto seria a fórmula dos programas públicos, estabelecendo, de certa maneira, nortes para o exercício da atividade administrativa.

O sétimo seria a fórmula da tutela dos ecossistemas particulares – isso está no art. 225 da Constituição Federal: a Mata Atlântica, a Floresta Amazônica, o Pantanal e a zona costeira foram protegidos especificamente em adição àquela norma geral do caput do art. 225.

O oitavo modelo seria a fórmula dos instrumentos de implementação; vale dizer, a Constituição estabelece diretrizes, objetivos, programas, direitos, deveres. Não satisfeita, porque não confia em todos nós – aliás, nós não confiamos em nós mesmos, não confiamos nos legisladores nem nos implementadores –, a Constituição estabelece instrumentos de implementação.

O último modelo seria a fórmula de repartição de competência de Poder, que a Constituição, especialmente nos Estados federados, como a Austrália, Brasil e outras nações, traz.

Passemos, agora, à segunda parte da minha intervenção, acerca do meio ambiente na Constituição de 1988. Para resumir, vou me limitar a trazer apenas pontos que eventualmente não tenham sido tratados na doutrina nacional, especialmente na melhor doutrina nacional em relação ao tema.

Inicialmente, temos de reconhecer que, no Brasil, existe – e há de ter conseqüências jurídicas – algo que podemos denominar ordem pública ambiental brasileira, ou seja, o meio ambiente não é mais, já o foi no passado, um item da pauta das relações privadas entre indivíduos ou um item de uma pauta semipública, ora privada, ora, no relacionamento dos indivíduos com o Estado, assumindo conotações públicas. Ela é pública, porque há direitos e deveres constitucionais. É uma ordem pública constitucionalizada e baseada em seis pilares.

O primeiro pilar é o meio ambiente como direito fundamental expresse. Gostaria de ter um pouco mais de tempo para examinar qual o sentido da expressão "direito fundamental", que nem todos os ordenamentos jurídicos conhecem ou, pelo menos, não é uma expressão que tradicionalmente seja reconhecida de maneira uniforme nos vários ordenamentos jurídicos. Vejo aqui dois juristas de primeira grandeza com formação na escola francesa: meu mestre Paulo Affonso Leme Machado

e a Professora Sônia Wiedmann, ambos sabem que, no Direito francês, por exemplo, a expressão "direito fundamental" é uma realidade recente, da década de 70. Já no Direito alemão, é tradicional. Seria uma discussão importante, teria efeitos práticos, mas, infelizmente, não é possível aprofundar a matéria neste momento. É importante, contudo, ressaltar que, como direito fundamental expresse, a proteção do meio ambiente caracteriza-se, no ordenamento jurídico brasileiro, pela pulverização constitucional. Pecam profundamente aqueles que esperam encontrar, de forma exaustiva no art. 225, o rol de direitos ambientais constitucionais.

Existe sim, na Constituição, um direito fundamental *per si*, batizado com nome e sobrenome, que faz uma reviravolta na lista das prioridades constitucionais da nação brasileira e traz padrões ético-ecológicos novos para a formulação legislativa e para a nossa atuação como implementadores e cumpridores das normas garantidoras do meio ambiente, o modelo dual de filiação antropocêntrica e biocêntrica, mas encontra-se também aquilo que poderíamos denominar direitos fundamentais reflexamente ambientais, tais como o direito à saúde, garantido no art. 5º e, depois, num capítulo próprio no texto da Constituição, o direito tradicional, que foi incluído na Constituição fascista de 1937, e o direito de

acesso à Justiça, garantido expressamente também no art. 5º. Sabemos que a norma constitucional sem a garantia de tutela jurisdicional é um nada, é *res nullius*, aliás, é *res derelictae*.

O segundo pilar da ordem ambiental pública constitucionalizada é o meio ambiente como fundamento para deveres estatais específicos: positivos e negativos. Deveres de omissão, no sentido clássico das liberdades públicas, para que o Estado não atue, e deveres positivos a fim de que o Estado cumpra algumas atividades que o legislador incluiu no próprio texto constitucional.

O terceiro é o da conformação dominial do meio ambiente na própria Constituição – poderíamos ter um curso inteiro sobre tal conformação, ora um bem autônomo, ora um bem fragmentado, ora um bem visto na divisão de competências entre União, Estados e municípios, ora como bem natural, ora como meio ambiente urbano ou rural, como expresso no art. 186 da Constituição Federal.

O quarto pilar é o da proteção ambiental como fonte de princípios, os quais se encontram explícitos na Constituição, como o poluidor pagador e o meio ambiente como princípio norteador da ordem econômica, art. 170, inciso VI. Mais importantes são os princípios implícitos que decorrem da conjugação de dispositivos no uni-

verso da Constituição Federal, entre eles, o princípio da precaução, mencionado pelo Prof. Paulo Affonso Leme Machado.

O penúltimo pilar é o da definição de repartição de poderes estatais. A nossa Constituição instaura definitivamente um federalismo ambiental baseado no princípio de que a União estabelece normas piso. Deve-se ter uma cautela cada vez maior, porque, hoje, os estados e os municípios querem legislar em matéria ambiental não para ampliar as garantias constitucionais, legais e infraconstitucionais, mas para reduzi-las, quando não pulverizá-las e levá-las à nulidade, o que é inconstitucional dentro do pacto federativo minimalista que orienta a Constituição de 1988.

O sexto pilar é o da instrumentalização da proteção ambiental. A nossa Carta Magna não se limita a estabelecer obrigações e direitos; ela suspeitou, até pela experiência histórica, que nós, brasileiros, de certa maneira, estávamos imbuídos de desconsideração, quando não de desrespeito à norma constitucional.

No Direito francês, dizia-se que o Código Civil se revoltava contra as leis novas especiais e as vencia; no Brasil, é mais grave porque gostamos de inovar. Aqui, o Código Civil se revolta contra a Constituição e a vence. Muitas vezes, questões que deveriam

ser decididas olhando, exclusivamente, para a norma constitucional, uma norma de eficácia plena, vêm a ser solucionadas com os olhos postos no Código Civil brasileiro.

Para encerrar, agradeço o honroso convite que me foi feito. Há poucos dias, li um poema do Sr. Ministro Edson Vidigal. Esse poeta de Caxias, Maranhão, disse o seguinte no livro que se intitula *O Superior Tribunal de Justiça: Muitos bons fluidos, mas desçam e permaneçam* – estou olhando para uma fotografia do prédio do Con-

gresso Nacional. *Sempre que o verbo se transmuda em verba, alguém paga a conta.* E eu, aprendiz, com vício redibitório de poeta, acrescentaria: sempre que o verde se transmuda em pó, todos nós pagamos a conta; a natureza não.

ANTÔNIO HERMAN DE VASCONCELOS E BENJAMIN: Procurador de Justiça do Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

PATRIMÔNIO IMATERIAL: PROTEÇÃO JURÍDICA DA CULTURA BRASILEIRA
JULIANA FERRAZ SANTILLI

Falarei sobre Proteção ao Patrimônio Cultural Imaterial. Para começar, não sei se estão familiarizados com o termo patrimônio imaterial. A consciência sobre a necessidade de proteção não apenas do patrimônio cultural material, mas também do imaterial é historicamente recente. Incorporado pela Constituição Federal brasileira, o art. 216 estabelece uma definição de patrimônio cultural brasileiro, em que inclui os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade, incluindo, entre os bens culturais, aqueles de natureza material, como os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico e artístico, e aqueles bens culturais de natureza imaterial, como os modos de criar, fazer e viver. Estabelece, ainda, a obrigatoriedade do Poder Público de proteger esses bens, não apenas por meio do instituto do tombamento, mas também por meio de outros institutos, como registro, inventário, vigilância etc.

É importante ressaltar que tal definição da Constituição brasileira tem fundamento e respaldo em instrumentos internacionais. A Convenção da Unesco aprovada em 1972, para salvaguarda do patrimônio mundial, cultural e natural, estabeleceu uma definição do patrimônio mundial, que incluía somente os bens móveis e imóveis,

conjuntos arquitetônicos e sítios urbanos ou naturais, ou seja, o principal instrumento internacional dessa Convenção não incluía os bens de natureza imaterial entre aqueles que seriam objeto de proteção, o que gerou uma reação por parte de muitos países, principalmente do chamado terceiro mundo, que, liderados pela Bolívia, resolveram protestar quanto à exclusão das manifestações e expressões da cultura tradicional e popular. Esses países requereram formalmente à Unesco que estudasse e propusesse formas jurídicas de proteção da cultura tradicional e popular. Enfim, toda essa reação levou aquele órgão a aprovar, em 1989, uma recomendação sobre a salvaguarda da cultura tradicional e popular.

Após dezessete anos, chegou-se finalmente a um documento internacional, que é a principal referência quando se fala de proteção de patrimônio cultural imaterial. Esse documento estabelece a definição de cultura tradicional e popular: *criações que emanam de uma comunidade cultural, fundadas na tradição*. As suas formas compreendem, entre outras, a língua, a literatura, a música, a dança, os jogos, os ritos, os costumes, o artesanato, a arquitetura e outras artes. O objetivo da recomendação da Unesco era atender à reivindicação, principalmente dos países do terceiro mundo, liderados pela Bolívia, que queriam proteção não apenas para os bens de natu-

reza material, mas para todas as expressões e manifestações da cultura popular tradicional: festas, danças, locais de especial importância cultural, independentemente de elas estarem ou não consolidadas em algum resultado, em alguma manifestação material.

Não há um consenso, nem no plano nacional nem no internacional, sobre o conceito de patrimônio imaterial, patrimônio intangível. São usados, nos vários instrumentos de proteção, terminologias diferentes; encontra-se tanto “patrimônio imaterial como patrimônio intangível”. É um conceito que procura dar ênfase aos processos de criação e manutenção do conhecimento e ao conhecimento em si, em detrimento de se valorizar unicamente o resultado que serve de suporte material para uma manifestação cultural. Esses dois conceitos partem dessa definição. Patrimônio oral é um outro conceito, utilizado em alguns instrumentos, que tende a privilegiar o modo de transmissão daqueles conhecimentos que, em geral, são repassados de geração em geração pela via oral.

A outra expressão, adotada na recomendação aprovada pela Unesco em 1989, é “cultura tradicional e popular”. É uma denominação também muito criticada, porque poderia dar margem a interpretações que excluíssem determinadas expressões mais contemporâneas. Obviamente, os conhecimentos passam por uma

dinâmica de transformação e de adaptação, e o termo “tradição” poderia ensejar alguma interpretação congeladora, estática, por isso é criticado. É criticado, ainda, porque, muitas vezes, o termo “popular” dá idéia de manifestação cultural associada a uma determinada classe ou categoria social, portanto há muitas divergências terminológicas. Podemos considerar que a expressão “cultura tradicional e popular” seria um pouco reducionista. Optamos por falar “patrimônio imaterial” ou “bens culturais de natureza imaterial”, porque é a expressão adotada pela própria Constituição Federal.

No plano nacional, embora esses instrumentos internacionais recomendem aos Estados-membros que tomem uma série de medidas de proteção, valorização e conservação dos “bens culturais imateriais”, o fato é que os Estados-membros precisam adotar essas convenções no âmbito interno, para que tenham uma efetividade maior.

No Brasil, o Ministério da Cultura criou, em 1998, uma comissão assessorada por um grupo de trabalho formado principalmente por técnicos do IPHAN, da Funarte e do próprio Ministério, para apresentar uma proposta de regulamentação da proteção dos bens de natureza imaterial. Haviam chegado à conclusão de que o tombamento, apesar de ser um instrumento

adequado para proteger edificações, sítios urbanos e naturais e monumentos, era um instrumento legal inapropriado para proteger os bens de natureza imaterial, e não só os direitos autorais como os de propriedade intelectual, incluindo também os direitos de propriedade industrial, como as patentes – também já se mostraram totalmente inadequados para proteger esse tipo de conhecimento. Por quê? Porque são conhecimentos produzidos coletivamente, que ultrapassam o plano do indivíduo, são gerados em determinados contextos culturais e históricos, portanto toda a sistemática do Direito autoral é individualista e patrimonialista, ou seja, protege um determinado indivíduo, autor ou alguns indivíduos, no caso de uma co-autoria, e sempre com ênfase nos direitos de natureza patrimonial.

Além disso, deve-se considerar que institutos restritivos como tombamento ou como os próprios direitos autorais, que concedem uma espécie de monopólio sobre a utilização de um conhecimento por um determinado período, são totalmente incompatíveis com a própria finalidade de valorização e fusão das manifestações culturais de natureza imaterial, porque o que se pretende é valorizar, conservar, torná-las de domínio público para o acesso de todos, e não se restringir a utilização a certas pessoas até pela sua natureza de direitos produzidos de for-

ma coletiva, que não têm um único titular.

Em função disso, depois de muitos meses de estudo, aquele grupo de trabalho apresentou uma proposta, e um decreto presidencial foi baixado em 4 de agosto de 2000, o qual instituiu o registro de bens culturais de natureza imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro e criou o Programa Nacional de Patrimônio Imaterial, o principal instrumento legal para a proteção dos bens culturais de natureza imaterial no Brasil, que, na prática, ainda não está totalmente implementado.

O decreto cria novos livros para a inscrição desses conhecimentos, que se dividem nos seguintes:

Livro de Registro dos Saberes, no qual serão inscritos conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades, técnicas e práticas tradicionais, formas de produzir um determinado processo ou obter um determinado produto;

Livro de Registro das Celebrações, no qual serão inscritos rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de certas festas com um significado ou uma tradição cultural ou simbólica;

Livro de Registro das Formas de Expressão, como manifestações literá-

rias, músicas, artes cênicas;

Livro de Registros dos Lugares, como mercados, feiras, santuários e outros espaços onde se reproduzem determinadas práticas culturais de natureza coletiva.

Foram criados esses novos livros para inscrição e proteção desses bens. A principal referência é a de que o bem tenha uma continuidade histórica e seja relevante para a memória, a identidade e a formação da sociedade brasileira.

Já está prevista a possibilidade de criação de outros livros de registro, justamente porque são inimagináveis as formas de que a expressão cultural se pode revestir.

É importante levar em consideração a maneira de selecionar quais bens serão preservados, ou seja, que valores serão preservados. É uma questão com uma dimensão social e política, e não meramente técnica como, durante muito tempo, foi suposto. A seleção de qual bem será preservado e de que forma o será parte, necessariamente, de conceitos e critérios das autoridades ou das pessoas responsáveis pela sua conservação.

Durante muito tempo, boa parte dos bens culturais preservados e tombados referenciava apenas valores da elite brasileira. Isso passou a ser cada vez mais questionado. São par-

tes legítimas para requerer a instauração do processo de registro:

- o ministro de Estado da Cultura;
- instituições vinculadas ao Ministério da Cultura;
- Secretarias de Estado, de Município e do Distrito Federal;
- sociedades ou associações civis.

Enfim, é prevista também a criação de um Programa Nacional do Patrimônio Imaterial, o qual está sendo concebido e desenvolvido no âmbito do Ministério da Cultura, mas ainda não foi implementado na prática, muito embora o decreto que criou o Sistema de Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial estabelecesse um prazo de noventa dias. É um programa ainda em fase de gestação.

Os principais problemas para a proteção desse tipo de manifestação cultural apontados pelo Grupo de Trabalho de Patrimônio Imaterial têm sido estes:

- turismo predatório;
- apropriação inadequada;
- uniformização dos processos;
- apropriação indevida;
- comercialização indevida;
- produção em escala sem se levar em consideração as especificidades.

As ações mais recomendadas

são inventário, registro, documentação e, obviamente, medidas de apoio financeiro e de apoio àquelas condições que permitem a produção, a transmissão daqueles conhecimentos. Não adianta simplesmente inscrever no Livro de Registro quando não há políticas públicas efetivamente implementadas para a valorização dessas manifestações culturais.

A Unesco vem desenvolvendo alguns projetos para tentar valorizar o patrimônio imaterial em vários países. Um deles é o conhecido *Tesouros Humanos Vivos*, desenvolvido a partir de 1996, com o objetivo de estimular os Estados-membros a preservar as tradições orais ameaçadas de desaparecimento, ou seja, aqueles indivíduos ou grupos que, reconhecidamente, são importantes para a transmissão daqueles conhecimentos e a manutenção daquelas práticas culturais que se pretende valorizar e preservar receberiam uma ajuda financeira para elaborar projetos voltados para a manutenção desses conhecimentos.

Outro projeto é o de proteção dos espaços culturais populares, que são, geralmente, mercados e feiras. No Brasil, há vários exemplos desses espaços culturais populares, como passaram a ser designados pela Unesco, em que são exercidas atividades que têm uma importância simbólica, cultural e religiosa para uma determinada

comunidade cultural. Nessa noção de espaços culturais populares – aquela feira, por exemplo, que se desenvolve a cada dia, em um local –, o importante não é o espaço físico. Daí se salientar a diferença em relação aos bens patrimoniais, nesse caso se protege, basicamente, o suporte material do bem. O conceito de espaços culturais populares transcende a idéia e a dimensão meramente material daquele bem, procura valorizar os conhecimentos, as práticas que são transmitidas e o valor cultural que elas têm para uma determinada comunidade.

A Unesco está desenvolvendo um projeto piloto para a praça Djemaa El Fna, Marrakech. É o primeiro projeto em que se tenta dar proteção a um bem dessa natureza.

Todos os estudos internacionais têm indicado não ser possível dar um tratamento separado, estanque, aos bens culturais de natureza material em relação aos de natureza imaterial. Não é possível compreender os bens culturais e materiais sem considerar sua dimensão imaterial, ou seja, os valores que representam, os valores e as tradições que neles estão investidos. Não é possível, também, entender a dinâmica do bem de natureza imaterial sem considerar o suporte em que ele se materializa e com o qual se identifica. A própria Unesco resolveu reunir o

tratamento das duas matérias, bens de natureza material e imaterial, que são interfaces de uma mesma questão, em uma mesma divisão, a de produção cultural.

JULIANA FERRAZ SANTILLI:
Promotora de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília – DF.

PROTEÇÃO DA CULTURA INDÍGENA
CARLOS FREDERICO MARÉS DE SOUZA FILHO

Tratarei da Proteção da Cultura Indígena. Dito assim, parece ser algo tão simples e tão facilmente aceitável no nosso mundo jurídico, que não seria preciso dizer que há, no sistema legal brasileiro, especialmente na Constituição, normas específicas para essa proteção. Ela existe expressamente no art. 210, quando garante a educação especial aos povos indígenas, inclusive quanto aos métodos educacionais que eles tenham ou venham a ter. O art. 215 trata, especificamente, da proteção da cultura indígena afro-brasileira e de outras comunidades; mais alongadamente, o art. 231 da Constituição protege os povos indígenas e garante a eles o direito de continuarem sendo índios, portanto garante que cada povo tenha a sua cultura, que se mantenha segundo seus usos, costumes e tradições e conforme seu gosto e vontade.

A garantia constitucional expressa nesses três artigos combina com, praticamente, todos os princípios constitucionais insculpidos na Constituição brasileira de 1988 e, também, com aqueles princípios denominados ambientais, de proteção do meio ambiente.

E por que temos de associar a proteção da cultura indígena ao meio ambiente? Porque toda e qualquer cultura existe, desenvolve-se e consegue ser preservada ou promovida de acordo com o seu ambiente. É evidente a

diferença da cultura dos esquimós daquela desenvolvida em plena selva amazônica, pela singela razão de que os esquimós vivem sobre o gelo e os povos da selva amazônica, numa floresta úmida; portanto a ligação entre a cultura e o ambiente é essencial. Não há possibilidade de proteção a culturas se não houver proteção ao ambiente. Não me refiro apenas à cultura indígena, mas a qualquer cultura, inclusive as imateriais, das quais tratou a Dra. Juliana Santilli.

A questão indígena é apresentada fácil e claramente para todos, mas assim não era há bem pouco tempo. Os Estados nacionais, especialmente os europeus e latino-americanos, ao se constituírem no começo do século XIX, imaginavam que as divisões culturais, essas separações e diferenças haviam de acabar no império do indivíduo. Ao haver um individualismo, desenvolvido como direitos individuais, seguramente, esse sistema faria com que as nuances ou as profundas diferenças culturais se amainassem a ponto de, na sua inter-relação, deixar de ser importantes para a sociedade. Assim, vivemos dois séculos de construção de Estados nacionais, que imaginavam representar cada país uma única nação com um único povo, portanto uma única cultura. Passaram duzentos anos para os Estados nacionais e seus povos se darem conta de que isso não era verdade, de que havia diferenças

fundamentais na cultura e que elas poderiam conviver pacificamente. Tais Estados começaram, então, a se modificar a tal ponto e em tal profundidade que os Estados nacionais latino-americanos, começando com a Constituição brasileira de 1988, reformam suas constituições para inserir, em seu texto, a idéia de que esses Estados não eram unívocos culturalmente, mas formados por uma característica multiétnica e pluricultural.

Essa nomenclatura (multiétnica e pluricultural) não aparece em todas as constituições – infelizmente não aparecem na Constituição brasileira. Esses dois termos, temos de encontrá-los na Constituição garimpando textos, juntando normas e, especialmente, olhando os arts. 210, 215 e 231.

Outras constituições, de modo expresso, caracterizam os Estados nacionais como multiétnicos e plurinacionais, reconhecendo a existência, evidente, das culturas indígenas nesses territórios. Assim faz a Constituição da Colômbia, a do Equador e a do Paraguai, entre outras.

Isso aconteceu praticamente na década de 90. Como sabemos, a Constituição brasileira, que eu disse ter sido a primeira, data de 1988, portanto temos pouco mais de uma década de reconhecimento dos Estados nacionais de que podem ser, existir, funcionar, jurídica e socialmente, como Estados

pluriétnicos e plurinacionais.

Se isso é verdade – tanto o é que está escrito em várias constituições, praticamente, hoje, em todas as da América – é uma verdade local; não vale como verdade universal. Nem todas as constituições de todos os países, alguns tão multiétnicos como a China, a Índia ou o Zâmbia, têm em suas constituições esse reconhecimento. Pelo contrário, ele está-se dando na América Latina, mas não na Ásia nem na África.

Para entender as razões, deve-se voltar à forma de colonização feita pela Europa nesses três continentes, o que não é o caso aqui, devido ao estreitamento do tempo e do tema. É de se registrar que a Europa também é multinacional, também é pluriétnica e seus Estados nacionais não vêm reconhecendo isso. Ao contrário, vêm cada vez mais se fechando em etnia e nacionalidade únicas e vêm criando sérios problemas. Esse, porém, é outro tema que não devemos avançar para não perder o nosso tema local: a proteção da cultura indígena daqui.

Como visto, a base jurídica para essa proteção é constitucional. E o que significa o exercício dos direitos culturais? Na realidade, significa o exercício pleno de suas tradições, crenças, formas de vida e de organização e língua. Dito isso, há de se dizer mais. Dizer se isso é garantido no momento em que

essas tradições, usos e costumes nos pareçam, à vista dos princípios do direito ocidental, violadores da pessoa humana.

Como fica o encontro entre os direitos humanos, consignados como princípios de direitos fundamentais na nossa Carta, e o exercício pleno dos povos indígenas de seus direitos culturais que, eventualmente, afetem esses direitos? Pois isso já começa a complicar a relação entre o Estado nacional e os povos indígenas com os seus direitos culturais garantidos.

À primeira vista, a resposta parece simples. Fundamentais são os direitos, e universais são os direitos humanos, pois estes têm de se aplicar quando, eventualmente, uma regra, uma norma, um costume, uma tradição violem esses direitos, ainda que sejam aceitos socialmente e embora sejam fundamentais para o convívio de uma sociedade.

Isso, que parece tão fundamental, acaba criando problemas de tal ordem que é difícil tirar uma conclusão rápida. Na verdade, não há uma solução escrita em lei; a lei não consegue resolver esses problemas de relações coletivas. E não consegue talvez – vamos arriscar uma razão – por ser tão nova, por não ter ainda funcionado suficientemente. Esses direitos ainda não foram reconhecidos na prática da vida social, marcada pelo racismo, pe-

las diferenças e por preconceitos; ainda não foi possível a lei dar uma diretriz clara e precisa para a solução de conflitos dessa ordem.

Entretanto devem-se levar em consideração duas coisas: primeiramente, os direitos culturais, quando garantidos pela Constituição, são garantidos em sua integridade; segundo, os povos indígenas, muitos deles, têm uma relação muito longínqua com o Estado e vivem a sua vida independentemente da vida do Estado; portanto, o exercício dos seus direitos culturais não passa pela reflexão de qualquer coisa que possamos chamar de avanços ou progressos civilizatórios.

Trabalha-se com outra dimensão quando se trata de cultura indígena. Por isso mesmo, a aplicação rasa de uma universalidade dos direitos humanos nos levaria a uma interferência grave e até mesmo brutal contra direitos culturais coletivos.

É um tema muito jovem, mas que há de ser aprofundado. Algo já parece claro: os Estados devem garantir, antes de mais nada, o direito de asilo àqueles que se sentem ofendidos nos seus direitos individuais em uma comunidade determinada. Esse direito é fundamental para a humanidade. É universal e colocado, aí sim, do ponto de vista da nossa cultura, e não de uma outra cultura protegida.

No Brasil, quase não é grave

esse problema. Não há povos indígenas que tenham costumes tão diferenciados ou que agravem a questão dos direitos humanos. Entretanto, quando nos colocamos em outras culturas mais distantes e mais conhecidas — talvez por mais conhecidas saibamos que violam direitos humanos do nosso ponto de vista — a questão do asilo é posta claramente.

Uma reflexão desse tipo serve à Europa e ao processo por que ela passa hoje com os grandes problemas étnicos das regiões da antiga Iugoslávia, da Tchecoslováquia e dos Bálcãs de uma forma geral e com o problema cultural da entrada de muitos muçulmanos e africanos nos países europeus para trabalhar como exilados econômicos. Essa discussão do asilo é hoje muito mais européia do que propriamente brasileira.

Atente-se para o fato de que, se a Constituição garante direitos culturais, devemos estar prontos para saber se essas culturas não violam nosso ponto de vista dos direitos humanos e, se violarem, temos de ter a mão estendida ao asilo antes da mão repressora contra as culturas.

O exercício que a Constituição garante é, em primeiro lugar, aquele dos direitos culturais, o qual se faz pelo uso da língua, dos costumes, da alimentação etc. Analisemos alguns deles em detalhe, especialmente a língua.

O que significa um povo ter direito à língua, à própria língua? A Constituição prevê, no art. 210, o direito ao ensino bilíngüe. É estranho dizer isso, porque o direito à língua de uma cultura é o direito, inclusive, a ser monolíngüe, a utilizar a sua língua, e não duas. Na minha interpretação, o que se está dizendo é que o Estado brasileiro está dando aos povos indígenas o direito de optarem pelo estudo do português, mas isso não é uma obrigação. O direito é utilizar a língua. Isso é fácil de dizer.

Considere-se uma comunidade de trezentos, quatrocentos ou setecentos falantes que falam uma língua totalmente diferenciada, e se lhe dê o direito de manter a língua. Se estão na comunidade deles, falam sua língua. E quando estão fora dela, como o Estado brasileiro reconhece efetivamente o uso dessa língua? Não precisamos ir longe, fiquemos nos tribunais. Como direitos coletivos ou individuais poderiam ser reivindicados numa língua indígena? Hoje, falam-se no Brasil cerca de 170 línguas indígenas. Teria o sistema judiciário necessidade de contar com 170 intérpretes, quando, muitas vezes, apenas um ou dois não-indígenas falam a língua indígena? A garantia desse direito constitucional acarreta problemas de difícil solução, mas que precisam ser solucionados. É verdade, também, que nem todos os povos indígenas, muito poucos, chegam

aos tribunais com suas reclamações e, quando isso acontece, fazem-no por intermédio do Ministério Público ou de organizações não-governamentais, portanto não é um problema tão grave assim.

Quero lembrar que, em 1982 – os índios Guaranis tinham e têm ainda uma disputa judicial sobre sua área –, o Estado do Paraná reduziu a área indígena, e os índios Guaranis e Kaingang, juntos, fizeram um abaixo-assinado e conseguiram muitas assinaturas para a proteção daquele território que, além de ser indígena, é a última reserva de araucária do mundo. Essa proteção, associada à questão da preservação da araucária, representou um grande movimento. Os índios conseguiram, eles mesmos, fazer isso, contactaram um deputado e trouxeram a Brasília, em 1982 – estou falando de vinte anos atrás –, pilhas de assinaturas. Marcaram uma reunião com o presidente do Tribunal Federal de Recursos, onde seria julgado um agravo, que foi julgado e teve a sentença anulada. Voltaram para o Paraná. Vieram a Brasília e, no dia e hora aprazados, chegaram à porta do Tribunal, evidentemente não puderam entrar porque estavam inadequadamente vestidos, ou seja, sem gravata. Os índios ficaram muito assustados com isso, pois tinham uma reunião marcada com o presidente e, apesar de tudo, não conseguiram.

Um deputado havia marcado

com o presidente, mas o deputado não compareceu. Ficou na consciência desse povo a dificuldade na relação com o poder branco. Exigia-se, naquele momento, uma forma cultural que não era a deles. É claro que estou falando de vinte anos atrás. Os tribunais mudaram muito, especialmente depois da Constituição de 1988, ao tratar dessas garantias. Hoje, há um maior reconhecimento desses direitos, e o Brasil tem avançado nesse sentido.

Não é só aí que são vistos problemas do reconhecimento da cultura indígena, porque há um lado da medalha talvez ainda mais cruel: reconhecer o direito de os índios serem índios; está na Constituição e começa a estar na consciência do Poder, especialmente do Poder Judiciário com a presença marcante do Ministério Público, de algumas esferas do Executivo e grande discussão no Legislativo.

Há o outro lado da medalha: informar sobre os povos indígenas brasileiros, especialmente na escola. Há um livro de Araci Lopes da Silva que estuda o tema indígena nos livros escolares; os índios, nas escolas brasileiras, são totalmente descaracterizados como povos. Na realidade, a maior parte dos livros não ensina que há mais de duzentos povos diferenciados.

Outro direito cultural dos povos indígenas é o direito à informação correta sobre a sua própria cultura. Os

índios têm direito a que as pessoas saibam aquilo que eles são, mas têm direito também de omitir informações, de dispor dos seus conhecimentos e da sua cultura – e **dispor**, aqui, no sentido que São Tomás de Aquino dava a essa palavra, e não no sentido jurídico que encontramos nos códigos –, **dispor** no sentido de poder dar, entregar a quem quer que seja esse conhecimento ou não entregá-lo. É um direito dos povos indígenas de manter o seu sagrado, de manter determinados nomes, determinadas palavras e também lugares invioláveis. Nesse sentido, a disposição desses bens culturais, as informações sobre eles devem ser dadas por eles mesmos. A respeito disso, darei alguns exemplos: temos mais de duzentos povos indígenas no Brasil, quase todos, com raras exceções, têm nome dado por nós, não raras vezes, em língua diferente da deles. Povo Gigante chamado “krenafore”. Os inimigos chamavam-no assim, e foi contestado quando quis ser chamado de “Panará”. Os índios Panará insistiram e disseram que não responderiam quando não os chamassem de Panará; foram reconhecidos como o povo Panará. Mas os povos, em geral, têm lutado para ter até o próprio nome reconhecido, o nome pelo qual eles mesmos se conhecem e se identificam. Disse, logo no início, ser tão claro e tão fácil ver esses direitos culturais e tão fácil fazê-los exercer, ao cabo não é tão fácil assim. Nosso pro-

cesso civilizatório foi um processo de imposição, de universalização de um padrão cultural determinado, de um padrão ocidental cristão, de um padrão de Estado formado a partir de uma teoria européia nascida no século XVI.

Esse padrão cultural, quando imposto, é violador, por si só, dos direitos culturais dos povos indígenas e de todos aqueles povos diferenciados do padrão, e a situação agrava-se quando se estabelece censura. Diria que tirar a possibilidade de um povo manter a sua própria cultura é pior do que deixá-lo sem território, porque, sem cultura, ele jamais poderá recuperar o território para a sua sobrevivência. Nesse sentido, é preferível deixar um povo sem terra do que sem cultura.

Por isso a Constituição, ao reconhecer o caráter multiétnico e plurinacional da Nação brasileira, começou a resgatar os direitos dos povos indígenas, que, há quinhentos anos, viram chegar do mar os portugueses colonizadores.

CARLOS FREDERICO MARÉS DE SOUZA FILHO: Advogado e Professor da Universidade Federal do Paraná – PR.

MEIO AMBIENTE E RELAÇÕES DE TRABALHO: A SITUAÇÃO NO CAMPO
GUILHERME PURVIN DE FIGUEIREDO

Farei um roteiro da minha exposição para alinhar estas duas questões: a proteção do meio ambiente e as relações de trabalho no campo. Para isso, utilizarei a estrutura constitucional. O art. 186 da Constituição Federal é o dispositivo que trata da função social da propriedade rural.

Há, no regime capitalista, o princípio da propriedade privada, consagrado no nosso ordenamento, no plano infraconstitucional, desde 1917, com a edição do art. 524 do Código Civil brasileiro. Desde então, ocorreram diversas modificações do ordenamento constitucional. À época da edição do Código Civil, o país estava sob o regime da constituição de 1891 e, em seguida, da de 1934, 1937, 1946, 1966, da Emenda Constitucional de 1969 e, hoje, da Constituição Federal de 1988. Sob a perspectiva desta, deve-se analisar o direito de propriedade, compreender o que o ordenamento jurídico consagra, o que ele protege em termos de direito de propriedade, talvez a mais importante instituição do capitalismo.

O direito de propriedade encontra-se no art. 5º da Constituição, cujo tópico é Direitos e Garantias Fundamentais, Direitos e Deveres Individuais e Coletivos. No seu inc. XXII, é garantido o direito de propriedade. Esse inciso, isoladamente, não é suficiente para tratar do tema “direito de propriedade” em toda a sua amplitude. Então, logo a seguir, estão os incs. XXIII e

XXIV também sobre tal direito. O inc. XXIII diz que a propriedade atenderá a sua função social, e o inc. XXIV prevê a mais importante exceção: a perda do direito de propriedade, que é a desapropriação mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

Para dissertar sobre o tema que fui convidado a debater, é interessante partir do inc. XXIII do art. 5º da Constituição Federal: a função social da propriedade. Ele estará presente novamente no art. 170, inc. III, que trata dos princípios da ordem econômica constitucional. O art. 182 dispõe que a propriedade urbana cumprirá a sua função social quando atender às exigências do plano diretor da cidade. O art. 186 estabelece quatro requisitos diferentes para o cumprimento da função social da propriedade rural.

Portanto são, ao todo, quatro vetores que devem ser respeitados simultaneamente, sem exceção. Pode-se resumi-los em exploração econômica, proteção do meio ambiente, proteção das relações de trabalho e proteção contra acidentes de trabalho. Eles foram regulamentados, ainda que parcialmente, pela Lei n. 8.629, de 1993, a Lei da Reforma Agrária. Verificaremos que foram apenas parcialmente, porque essa lei tem uma preocupação maior com a exploração econômica do bem, e não, necessariamente, com a sua preservação ecológica.

O art. 9º da mesma lei estabelece que a função social é cumprida quando – e aí ela repete os quatro incisos do art. 186 da Constituição Federal – a propriedade atender ao requisito de aproveitamento racional e adequado. Esse aproveitamento racional e adequado é o vetor econômico da exploração da propriedade rural, é o instrumento legal para coibir a formação de latifúndios improdutivos, para instar o proprietário rural a produzir, a não deixar o bem abandonado, sem qualquer destinação econômica ou ecológica. O § 1º do art. 9º remete a exploração racional e adequada a um dispositivo anterior: o art. 6º, §§ 1º a 7º. Para o preenchimento dessa condição pelo proprietário rural, são estabelecidos diversos requisitos, os quais têm um caráter técnico, e tentarei abordá-los de forma superficial, apenas para desenvolver o tema e dar continuidade a ele, culminando com a parte relativa ao ambiente de trabalho do trabalhador rural.

O primeiro vetor é o grau de exploração econômica da propriedade rural, que deve alcançar pelo menos 80% da área aproveitável total do imóvel, a qual, logicamente, não é a área total do próprio imóvel. Da área aproveitável, deverá ser excluída, entre outras, a chamada área de preservação permanente, prevista pelos arts. 2º e 3º do Código Florestal. As matas ciliares, as encostas dos morros com

inclinação superior a 45º do seu topo, as áreas de proteção de restingas, entre outras, devem ser excluídas desse conceito de utilização da terra para fins agropecuários, econômicos. Elas são, como o próprio nome diz, de preservação permanente e, como tais, devem ser excluídas. Não poderia haver outra interpretação, caso contrário essa fixação de 80% de área total conflitaria com a legislação ambiental. Basta lembrar que, nas regiões Sul e Sudeste do país, a reserva legal deve ser de pelo menos 20%. Acabaria havendo uma coincidência entre os 20% de reserva legal e os 80% de exploração. O proprietário rural teria de seguir um rigor aritmético para adequar-se tanto à legislação agrária como à ambiental, o que não faria nenhum sentido, não daria margem a nenhuma flexibilidade.

Todas as áreas da propriedade rural protegidas ecologicamente, sejam as de preservação permanente, sejam as próprias reservas legais que tenham um regime de exploração mais restritivo do que o restante do imóvel, por razões ecológicas, principalmente, são excluídas. Supondo, por exemplo, que 10%, 15% da área do imóvel seja considerada de preservação permanente, mais uns 15% ou 20% reserva legal, 80% desse restante deve ser explorado pelo proprietário rural sob pena de não ser caracterizado um aproveitamento racional e adequado do imóvel.

Outros índices são utilizados, como a exploração agrária e o número de cabeças de animais por hectare. O cálculo é fornecido com base em índices regionais de utilização para fins de pecuária ou de agricultura e em diversos outros índices que o Poder Executivo estabelece para se chegar à aferição do primeiro tópico: aproveitamento racional e adequado.

O § 7º do art. 6º da Lei n. 8.629 faz uma ressalva importante no sentido de que, em caso de força maior, caso fortuito ou renovação de pastagens tecnicamente conduzidas, o proprietário ficará isento da obrigação de apresentar aqueles graus de eficiência na exploração do imóvel. Nos casos em que um fator da natureza acabar provocando um declínio na produção da propriedade rural, o proprietário não será punido uma segunda vez por isso.

O segundo vetor para aferição da função social da propriedade rural é a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente. A Lei n. 8.629 não teve uma preocupação de caráter ambiental na definição do que venha a ser a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente. Para isso, deve-se conjugar essa lei com todo o arcabouço da legislação ambiental brasileira.

Não podemos descuidar do Código Florestal, da nova Lei do Siste-

ma Nacional de Unidades de Conservação, da Lei de Agrotóxicos e de uma série de outras que cuidam da proteção ecológica dos bens imóveis rurais. Esse tema será desenvolvido mais amplamente neste seminário. Deixo-o para os próximos painéis.

O terceiro vetor é a observância das disposições que regulam as relações de trabalho em que entra a questão do trabalhador agrário no preenchimento da função social da propriedade. Alguns ilustres doutrinadores apresentam uma diferença conceitual entre função social e função ambiental da propriedade. Prefiro utilizar apenas a expressão “função ambiental” sem fazer nenhuma distinção, porque me parece que o legislador constituinte teve a intenção de, utilizando a expressão “função social”, abarcar uma série de fatores que não podem ser considerados isoladamente. Evito usar “função sócio-ambiental”, porque teria de falar “função sócio-econômica”, “sócio-laboral” e teria de fazer uma série de distinções legais que não estão previstas no nosso ordenamento constitucional. Parece-me que “função social” abarca, de forma bastante coesa, tanto os aspectos da ecologia como os da exploração econômica e os aspectos trabalhistas e de ambiente de trabalho.

Como não poderia deixar de ser, a Lei n. 8.629, reportando-se ao art. 186 da Constituição, insiste na ob-

servância das disposições que regulam as relações de trabalho. O § 4º do art. 9º dispõe: *a observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rural.*

Essa ressalva na legislação é bastante pertinente, pois, nas relações de trabalho rural, são muitas as exceções à regra da contratação pela CLT. O contrato de trabalho padrão no Direito do Trabalho brasileiro é o vínculo celetista. Nas relações de trabalho rural, esse tipo de relação sofre um baque porque são comuns as contratações temporárias. Por exemplo, a colheita de feijão é uma espécie de trabalho que se esgota em oito, dez dias, gerando dificuldade para os proprietários rurais se adequarem à legislação trabalhista. Deveria haver, por lei, uma definição de que tipo de vínculo jurídico ocorre entre aquele trabalhador e o proprietário da terra rural. Se for considerado em todas as relações de trabalho, em todos os contratos regidos pela CLT, haverá uma série de encargos sociais. É possível imaginar a burocracia que seria contratar por oito ou dez dias um trabalhador para uma colheita de feijão.

O quadro no Brasil, em relação a essa modalidade de trabalho, é o de insegurança do trabalhador rural bra-

sileiro. Eles passam o seu tempo útil de vida, o tempo em que podem dedicar-se ao trabalho, saltando de emprego em emprego, de fazenda em fazenda, de acordo com as necessidades. São os denominados bóias-frias, que vão de propriedade em propriedade rural, onde houver necessidade de trabalho; ali desenvolvem suas atividades, recebem seus salários – quando recebem – e, no final do período útil de trabalho, quando atingem uma idade mais avançada, eles não têm nenhuma prestação previdenciária recolhida, não têm nenhum vínculo com a previdência social, o que os colocará numa situação de penúria, de mendicância, de sujeição à caridade, decorrente dessa realidade que viveram durante todo o período de sua vida profissional.

Esse quadro vem sendo estudado por diversos órgãos e sindicatos, em especial pela CONTAG – Conferência Nacional dos Trabalhadores da Agricultura; algumas propostas alternativas, não muito ortodoxas sob o ponto de vista jurídico, vêm sendo apresentadas. Uma delas, que às vezes consta até mesmo em contratos coletivos de trabalho, dá-se no sentido de que o empregador, no caso dos trabalhos de colheita em poucos dias, sazonais, ao menos faça o recolhimento da previdência social daquele período. Então, ele fica eximido do dever de efetuar o contrato de trabalho, mas faz o recolhimento daquela parcela de 8% da pre-

vidência sobre o que foi pago, e o trabalhador fica com uma comprovação de que trabalhou no período.

Essa é uma alternativa que alguns sindicatos vêm negociando junto aos proprietários rurais. Não é, logicamente, uma alternativa que tenha respaldo jurídico, porquanto a nossa legislação estabelece que, independentemente do tempo de trabalho prestado, deve ser efetuado o registro.

Uma outra modalidade mais recente que se vem buscando para solucionar a questão é a formação de condomínios de fazendas, os quais funcionariam, mais ou menos, da seguinte forma: alguns proprietários rurais se unem e formam um condomínio, que faz a contratação desses trabalhadores; eles, isoladamente, seriam trabalhadores temporários. Com isso, o trabalhador rural passa a ter um vínculo de natureza mais prolongada, por exemplo, por seis ou oito meses de trabalho; ele tem o registro em carteira, tem o seu recolhimento previdenciário e passa a receber quinzenal ou mensalmente, o que vai ser de grande valia para ele na época da aposentadoria.

Alguns trabalhadores, acostumados com o regime de contratação por semana, acabam não gostando de ter de, no final do trabalho, desembolsar os 8% para a previdência social. E alguns também não gostam de receber a cada quinze dias ou a cada mês,

porque estão acostumados a receber semanalmente. Mas, enfim, isso é um problema apenas de natureza pessoal.

Finalmente, o inc. IV do art. 9º, reportando-se ao inc. IV do art. 196 da Constituição Federal, estabelece que a propriedade rural deve promover uma exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Essa expressão, como aparece na Constituição, é um pouco vaga, pois é difícil imaginar um proprietário que realize uma atividade que não favoreça seu próprio bem-estar. Então, acredito ter havido uma certa dificuldade do legislador em regulamentar o dispositivo da Constituição, mas a solução encontrada me pareceu bastante pertinente. Está no § 5º do art. 9º, que dispõe: *A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.*

No tocante às normas de segurança do trabalho, existe uma portaria do Ministério do Trabalho, a de n. 3.067/88, portanto anterior à Lei n. 7.802/89, a Lei dos Agrotóxicos, que, em cinco normas, estabelece quais são os parâmetros para a proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores rurais. Ela estabelece que a fiscalização do cumprimento desses regula-

mentos rurais compete às Delegacias Regionais do Trabalho. Observo que o Brasil é signatário da Convenção n. 12 da Organização Internacional do Trabalho, de 1921, que entrou em vigor, no Brasil, em 1958, e existe a previsão, desde então, de inspeção do trabalho rural, legalmente.

Entre as cinco normas, destaco a necessidade de equipamentos de proteção individual – EPIs –, que apresentam características bem peculiares no meio rural. Então, por exemplo, enquanto um trabalhador da construção civil usa, como proteção para a cabeça, um capacete, o trabalhador rural, às vezes, usa um chapéu de palha para evitar a insolação e queimaduras na pele. Para ele, que está constantemente exposto ao sol, é um equipamento de proteção individual.

Outro tipo de equipamento de proteção individual importante são as botas e as braçadeiras, porque os trabalhadores rurais estão, muitas vezes, sujeitos a picadas de animais peçonhentos. Existe uma grande inci-

dência, de acordo com estatísticas feitas pela Fundacentro e pelo Instituto Butantã, de envenenamento e morte de trabalhadores no campo por picadas de cobras, escorpiões etc.

Sintetizando, gostaria apenas de dizer que, para que se preencham esses quatro requisitos estabelecidos na Constituição Federal, o proprietário rural deve lutar pela promoção da qualidade de vida dos seus trabalhadores, proteção do meio ambiente, exploração racional e adequada do imóvel. Sem isso, a Constituição Federal não lhe garante, em sua plenitude, o direito de propriedade. Uma propriedade rural que não desempenhe sua função social é uma propriedade pela metade e, como tal, está sujeita à desapropriação.

GUILHERME PURVIN DE FIGUEIREDO: Procurador do Estado de São Paulo e Presidente do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública/IBAP, São Paulo – SP.

A PROTEÇÃO DA AGROBIODIVERSIDADE
MARCOS ANTÔNIO DA SILVA COSTA

De início, vamos ter uma conversa sobre vida e morte, proteção da água e biodiversidade. Tudo que envolve biodiversidade é, por natureza, extremamente complexo, multidisciplinar, encerra muitos campos, cada um com um discurso próprio. O meu será um discurso jurídico, mas que não afasta outros discursos, porque a principal questão é ser este um campo de que todos precisam participar. Aspectos étnicos, econômicos, sociais e culturais estão envolvidos em tudo que diz respeito ao tema “biodiversidade”.

Os nomes “agrobiodiversidade” e “proteção” podem dar a entender que existe uma forma setorial de proteger, o que não é possível. Nada que se faça em biodiversidade poderá ser setorial; tudo deve ser pensado de forma global. Nos últimos cem anos e nos próximos, a humanidade alcançou um nível de desenvolvimento em que a sua atividade, antes de efeitos apenas locais, hoje tem conseqüências extremamente diversificadas.

Quanto à ação do homem e sua relação com a biodiversidade, é inerente à atividade humana o risco que ela traz à biodiversidade. Infelizmente, isso é uma verdade. O nível de desenvolvimento que estamos alcançando exige mais recursos, e isso em um mundo no qual boa parte dele ainda está longe de ter os meios necessários à sua sobrevivência.

Ressalto que não farei o exame da biodiversidade sob a perspectiva da propriedade da agrobiodiversidade, porque esse é outro campo bastante extenso e diz com os direitos dos Estados e de comunidades tradicionais, que têm um tratamento específico dentro da própria convenção de biodiversidade, a diversidade biológica.

Há uma reportagem na revista *Exame* deste mês que trata a biodiversidade como um tesouro verde; basicamente as atividades relacionadas à biotecnologia estão em torno, hoje, de 470 bilhões ao ano, ocupando o Brasil uma posição de destaque. Muitos estudos que têm sido feitos – pode variar o percentual –, todos citam o Brasil como sendo o país mais rico em biodiversidade. Nessa matéria da *Exame*, fala-se até de um futuro em que poderá haver uma OPEP – Organização dos Países Produtores de Petróleo – verde, tal o nível de complexidade que isso terá nos próximos anos.

O setor de biotecnologia leva a uma concentração de indústrias que, por exemplo, tratam não só da questão agrícola – sementes e agrotóxicos –, mas também de remédios e outras utilidades. Sem dúvida, podemos dizer que este século será marcado por um avanço da biotecnologia e, ao lado, por um avanço das telecomunicações e do fenômeno da internet.

Conceito de biodiversidade.

A própria palavra “biodiversidade” ou “diversidade biológica” já revela o seu conceito. A diversidade, os autores a substituem por um sinônimo, a variabilidade de espécies de todos os organismos vivos, de todos os ecossistemas não identificados isoladamente.

Qual a importância da biodiversidade? Primeiro, somos parte dela; cada um de nós tem uma carga genética que é fruto da evolução da vida na Terra. Os benefícios que ela traz são imensos; toda a base produtiva relativa à agricultura, pecuária, piscicultura está inserida na biodiversidade. Além disso, existem os benefícios indiretos, como a regulação do clima, a capacidade de regeneração dos solos; estudos quantificaram aproximadamente esse valor em torno de 33 trilhões por ano, quase o dobro do PIB internacional bruto, que é, por esse estudo, de dezoito milhões. No caso brasileiro, há um estudo em curso, na Embrapa, salvo engano, segundo o qual o valor dessa biodiversidade seria em torno de quatro trilhões.

Ocorre um fato bastante evidente: estamos perdendo biodiversidade. Cito uma frase marcante da Sra. Gisela Alencar: *Perder a diferença equivale a perder a vida, e um planeta menos diverso é menos vivo, portanto.* Por isso disse que iríamos falar de vida e de morte. Segundo um estudo também citado pela Sra. Gisela, nada menos do

que vinte espécies de mamíferos, quarenta de pássaros e cerca de 1,2 mil espécies de plantas estariam sendo extintas a cada ano, o que equivale a uma velocidade imensa, e as causas dessas perdas são claras: a evolução humana, o avanço da fronteira agrícola em decorrência da necessidade de produzir alimentos, a falta de planejamento governamental para disciplinar o seu próprio desenvolvimento, os desmatamentos, o crescimento populacional e urbano.

O reitor da Universidade de Brasília, em uma palestra no Centro de Estudos Judiciários, identificou motivos éticos, ecológicos e econômicos para que se venha a proteger a biodiversidade. Segundo ele, nós, homens, temos o dever de preservar a vida na Terra, temos o dever de deixar uma herança ambiental, quer dizer, devemos resguardar a utilização do meio ambiente de forma sustentável, não só no presente como também nas próximas gerações.

Os ecossistemas naturais são laboratórios para se compreender a evolução. Os motivos ecológicos: sem biodiversidade não se tem equilíbrio sustentável na vida; os motivos econômicos: a própria biotecnologia gera recursos, quer dizer, boa parte da economia mundial decorre de atividades diretamente ligadas à biodiversidade ou que a influenciam.

Um marco internacional, o principal documento que teremos, firmado na Eco 92, será a Convenção de Diversidade Biológica, a qual definirá o conceito de biodiversidade, sua natureza.

Havia a seguinte discussão: se os recursos genéticos seriam ou não de propriedade da humanidade. A partir de uma atuação liderada pelo Brasil – no trabalho de dissertação da Sra. Gisela, isso é bastante evidente –, mudou-se o enfoque do termo e estabeleceu-se que a biodiversidade é uma preocupação da humanidade e é direito soberano dos Estados explorar as suas biodiversidades. O fato interessante é que o único país, salvo engano, que não o assinou foram os Estados Unidos, porque, na relação entre o norte e o sul, o norte é pobre em biodiversidade, mas é rico em biotecnologia; o sul, o terceiro mundo, é a fonte primordial de biodiversidade no momento. Essa diferença de terminologia talvez não tenha importância no campo prático, mas terá relevância do ponto de vista econômico da propriedade das questões relativas à **bioprospecção**. No Brasil, essa convenção foi aprovada pelo Decreto Legislativo n. 2/94 e só foi promulgada pelo presidente da República em 1998. Ao se fazer isso, temos hoje uma norma no mesmo nível da legislação federal que deve orientar toda a aplicação do Direito Ambiental em relação

à biodiversidade, seja na condução de políticas públicas do Governo, seja na questão de conflitos levados ao Judiciário. Por isso é importante o conhecimento dessa legislação, a qual envolve vários aspectos.

Biodiversidade e agricultura.

A agricultura não é propriamente um risco à biodiversidade, mas sim a atividade humana. Toda atividade humana é um risco. Sempre estamos necessitando de mais recursos. No caso da agricultura, há algo interessante que foi apontado em um seminário patrocinado pelo Centro de Estudos Judiciários, em que se estabelece o paradigma produtivista que vai basear a revolução verde. Todos devem lembrar a questão de Malthus, segundo ele a produção agrícola não seria capaz de acompanhar o crescimento populacional e isso atingiria a segurança alimentar, ou seja, a capacidade de se atender à demanda alimentícia da população.

A revolução verde será calçada na monocultura, correção de solos, motorização e mecanização. No final do século XIX, nos Estados Unidos, houve um avanço depois da Segunda Guerra Mundial, vieram novas técnicas de melhoramento sem envolver biotecnologia, melhoramento por tecnologia de cruzamento sem utilizar técnicas mais atuais. Isso vai ter um resultado evidente já na década de 50; o risco de se ter uma produção menor

do que a necessidade já é atingido, mas isso significou uma perda bastante grande de biodiversidade. Outro fator são os agrotóxicos. A monocultura é, por si só, um fator de homogeneização de biodiversidade, quer dizer, as grandes culturas, hoje, a base alimentar do mundo – trigo, soja, arroz e milho – são monoculturas em extensas áreas normalmente caracterizadas pela sua homogeneidade, o que, por si só, já é uma perda de biodiversidade. A utilização dos agrotóxicos aumentará ainda mais essa perda. Só que chegará um momento em que a manutenção desse paradigma não será auto-sustentável e começar-se-á a trabalhar a idéia de um desenvolvimento rural sustentável.

A perda de biodiversidade e a manutenção de homogeneidade podem levar a que pragas se estabeleçam sem que haja agentes propícios a atacá-las de forma satisfatória. Nesse caso, ocorre um risco à própria segurança alimentar. A partir daí, surgiu o paradigma produtivista, que era produzir a qualquer custo. Ele é superado por um novo paradigma, que é produzir de forma auto-sustentável, respeitando o meio ambiente. Isso gera dificuldades.

Como compatibilizar a necessidade de produzir mais sem ofender o meio ambiente? Como avançar a fronteira agrícola sem lesar o ambiente? É importante esclarecer que o mundo

não carece de aumento de produção hoje. A produção atual é suficiente para alimentar mais do que a humanidade. Trata-se de uma questão de distribuição. Esse aspecto é até considerado pela FAL, que sustenta ser a substituição das variedades locais por produtos distribuídos em grandes redes que trabalham com sementes uma das causas mais graves, no mundo inteiro, para a perda de biodiversidade agrícola, portanto de uma habilidade extrema para a segurança alimentar.

As técnicas normais de melhoramento genético também envolvem riscos e, por si só, trazem ameaças à biodiversidade. É interessante lembrar que a falta de heterogeneidade, a falta de se manterem espécies com características específicas no seu hábitat pode dificultar uma reação às pragas que venham a se aproveitar justamente da homogeneidade.

O risco qualificado envolve a questão dos transgênicos. Esse risco é dessa forma qualificado porque, por meio de tecnologias, insere-se, no genoma de uma certa espécie, uma característica que, pela natureza, não estava presente. Essa característica pode ter conseqüências bem diversas daquela prevista, sobretudo porque, nessas técnicas, muitas vezes são utilizados como vetores para conseguir o feito – que é de uma tecnologia bastante avançada – vírus que podem atingir não só a biodiversidade em relação

aos produtos agrícolas, como podem ter efeitos deletérios para o ser humano.

Em relação aos transgênicos, há um artigo publicado na revista *Science* em que pesquisadores, após terem feito uma pesquisa extensiva sobre todos os estudos realizados, afirmam faltarem experimentos decisivos sobre riscos e benefícios dos transgênicos. Esses pesquisadores, da Agência Ambiental Americana, concluíram da seguinte forma: *O melhoramento tradicional é limitado pela variabilidade genética disponível no organismo alvo e em seus parentes*. O grande potencial da engenharia genética, assim como o grande risco, é ela remover esses limites.

Se, pelo melhoramento ambiental, conseguia-se um nível de homogeneidade, isso era feito ainda dentro de mecanismos da própria natureza, o que já seria uma cláusula de segurança. Com a engenharia genética, foge-se desse mecanismo, atravessando-se isso com técnicas avançadas, e os efeitos são, muitas vezes, imprevisíveis. Há um estudo feito pelo governo norueguês no qual são arrolados efeitos negativos dos transgênicos.

O interessante é que os transgênicos vão inserir-se também naquela mudança do paradigma produtivista de produzir a qualquer custo. O novo paradigma é uma produção sustentável, utilizando-se a tecnologia. Há um problema aqui: não

se trata de utilizar qualquer tecnologia. A tecnologia que se utilizará para ampliar a base alimentar sem oferecer riscos ao meio ambiente não pode ser uma tecnologia que, inerentemente, no momento, não se conhecem quais ameaças poderá trazer.

Um dos fatores utilizados pelos defensores dos transgênicos é ter havido diminuição no emprego de agrotóxicos. Há pesquisas que dizem que isso ocorre. Interessante, porém, é que, ao mesmo tempo – e é um fato – em que a Monsanto estava pleiteando a liberação da soja *round up ready*, ela iniciou o projeto de construção de uma fábrica do agrotóxico que seria utilizado naquela cultura na Bahia. Então, não é propriamente uma verdade que sempre haverá uma diminuição dos agrotóxicos.

Este é o problema que vejo: hoje temos uma legislação de biossegurança, uma convenção de biodiversidade e um texto constitucional preocupado com a proteção do meio ambiente. Como levar isso da retórica para a prática? Essa é a principal dificuldade que se coloca para nós e, sobretudo, para o Poder Judiciário. Essas questões acerca da biodiversidade já chegaram, estão chegando e vão chegar ainda mais.

Não se pode perder de vista o paradigma constitucional. A Constituição é clara na proteção do meio am-

biente, da biodiversidade. Como um direito fundamental de todos e um dever fundamental de proteção, a norma constitucional é vinculativa não só ao Legislativo, em produzir legislações que protejam o meio ambiente, mas ao Executivo, em executar uma política ambiental, e também ao Poder Judiciário, de tal forma que, ao decidir as questões que lhe sejam submetidas, procurem dar uma maior efetividade às normas constitucionais que visam à proteção da biodiversidade.

É importante também advertir que, para se proteger a biodiversidade, e aí está incluída a agrobiodiversidade, faz-se necessária uma política pública. No Brasil, já há uma lei nacional de política ambiental que estabelece princípios e regras que delimitam um caminho visando à auto-sustentação do desenvolvimento, uma lei de biossegurança que, apesar de suas dificuldades, pode ser operativa se for bem utilizada.

Contudo, em uma política, não basta uma legislação, é necessário haver órgãos adequadamente compostos não só em recursos materiais como em recursos humanos. É preciso haver uma ação direcionada à proteção da biodiversidade.

Indago-me se estamos preparados para trabalhar com questões de biossegurança. Pensando no futuro, volto ao passado em um breve históri-

co do caso dos transgênicos que ocorreu no ano passado, em Recife. Naquele momento, existia já uma decisão judicial em uma medida cautelar que proibia o Conselho de Tecnologia Nacional e Biossegurança, órgão vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia que trata da biossegurança e expedir pareceres técnicos conclusivos – pareceres e não autorizações –, de expedir qualquer parecer enquanto não fossem feitos os estudos de impacto ambiental. Por que isso? Porque o Poder Executivo, ao regular a lei de biossegurança de forma inconstitucional, vai dizer: o CTNBio pode expedir parecer técnico conclusivo sem exigir um estudo de impacto ambiental, que é um dos principais instrumentos da política ambiental nacional.

A partir de uma representação do Greenpeace, vem a informação, no Ministério Público Federal e em Pernambuco, de que uma carga de milho transgênico, oriunda da Argentina, estava chegando ao Brasil. A Argentina, era público e notório, inclusive havia isso na própria página da internet do CTNBio, produz milho transgênico e não faz segredo disso. A partir disso, entramos com uma ação civil pública e pedimos: *Não se desembarque o milho enquanto não se fizer um estudo para verificar se se trata ou não de transgênico. Se se tratar de transgênico, devolva à Argentina.* A partir daí, iniciou-se uma ferrenha luta

judicial, interessante para ver a atuação em uma questão ambiental.

Por pressão do setor produtivo local, o CTNBio, a pedido do Ministério da Agricultura, expede um parecer técnico conclusivo autorizando o uso do milho para consumo animal e estabelece: *Só pode sair para consumo animal. Tem de sair em caminhos vedados e para unidades processadoras de ração e devem ser adotadas as máximas medidas de segurança.*

Em relação a esse parecer, na época, fez-se um requerimento ao juiz da Vara, porque, antes do parecer, veio a sentença de mérito do Dr. Antônio de Souza Prudente. Nessa sentença, ele consegue compatibilizar muito bem um conflito entre o desenvolvimento da ciência e a proteção ambiental. Ele não veda a utilização de produtos transgênicos, mas diz: *Depende de estudo de impacto ambiental. É inconstitucional o decreto.*

Feito isso, o Sr. Aurélio entra dizendo que houve o descumprimento da sentença e, a partir desse momento, a Advocacia-Geral da União – em Recife conseguimos a liminar – vai entrar com duas suspensões de segurança nos Tribunais Regionais Federais da 1ª e da 5ª Região: no da 1ª Região, a sentença do Juiz Antônio de Souza Prudente é confirmada; no da 5ª Região, são suspensos os efeitos da sentença porque o juiz afirma já existir um

parecer técnico conclusivo. Logo não haveria perigo à saúde humana.

Chamei o pessoal da Agricultura e disse: *Aquela vedação era uma vedação específica. A de Brasília, genérica, deve prevalecer. Se os senhores desembarcarem, vamos processá-los.* Eles não desembarcaram.

No mesmo dia, sexta-feira, entrou um conflito de competência no Superior Tribunal de Justiça, e o presidente designou que, naquela causa, naquela situação, deveria prevalecer, nas questões urgentes, o juiz da 5ª Vara. Como era este, o milho deveria ser suspenso.

Sábado, fui ao porto, não para ir de encontro à decisão do STJ, mas, ao contrário, para fazer cumprir a decisão do STJ e a do TRF da 5ª Região. Chamei o delegado federal de Agricultura e indaguei: *Estão saindo pela unidade de processamento de ração?* Ele me respondeu que não, que estava um pouco perdido e não queria mandar parar porque as medidas de segurança não estavam sendo adotadas. Falei e tomei por termo. As declarações são impressionantes. Ele confirma que nunca ouvira falar de Lei de Biossegurança; que não sabia qual era o setor do Ministério da Agricultura que cuidava da biossegurança; que os técnicos da Delegacia nunca tinham sido treinados na matéria, por isso não sabia quais medidas poderiam ser toma-

das. Então, avisei que era melhor ele parar com aquilo. Fui para casa, e o milho tinha sido parado. Veio uma nova decisão do TRF da 5ª Região, dizendo que o milho poderia ser liberado, uma vez que teria demorado a manifestação dos órgãos que deveriam autorizar.

Na segunda-feira, fui ao juiz plantonista e disse: *Após o desembarque, que se mantenha o milho no depósito e que ele só saia após apresentadas as autorizações.* O Juiz da 5ª Vara concedeu a medida. Desembarcou-se o milho e cumpriu-se a decisão do TRF da 5ª Região, mas ficou em depósito até que fossem tomadas as medidas de segurança. Houve uma nova decisão do TRF da 5ª Região, e o milho foi liberado e consumido. A ação civil perdeu o objeto, e nós requeremos a extinção da ação. O juiz deferiu a extinção e, com isso, o conflito de competência acabou de ser extinto. Então, voltaram os efeitos da sentença da 6ª Vara, e novos conflitos estarão chegando ao Poder Judiciário.

Essa história serve para analisarmos como o nosso sistema, e é um sistema composto do Poder Executivo e do Poder Judiciário, está respondendo a uma questão relativa à biodiversidade. Para isso, é importante que o princípio da precaução, o qual doutrinariamente é bastante citado e internacionalmente é consagrado, não por ser um princípio doutrinário ou

internacional, mas porque decorre da nossa própria Constituição – se fôssemos um país isolado, chegaríamos a ele –, passe a ser observado de maneira efetiva no Poder Judiciário.

Esse princípio da precaução estabelece que, diante de uma incerteza científica, não se devem deixar de adotar as medidas necessárias para evitar um risco. Em matéria de biodiversidade, isso é extremamente importante, porque o risco é grande. Em um conflito entre biodiversidade e proteção à biodiversidade – penso que o caso foi no Rio Grande do Sul – em que o pedido era para queimar arroz transgênico, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região consagrou a idéia de que haveria um perigo muito maior ao incinerá-lo naquele momento do que permitir que ele fosse cultivado. Penso que a ponderação feita não foi adequada. Cito também uma decisão importante do TRF da 4ª Região em que o Plenário, após um tempo, firmou a posição de que uma carga de transgênico que fora liberada por uma decisão judicial não deveria tê-lo sido. Nesse caso, a demora na decisão pode provocar um enorme prejuízo.

Termino com a palavra do Professor Paulo Affonso Leme Machado, que, em um dos seus textos, fala da necessidade de uma colaboração cívica entre o Poder Público e os cidadãos, cada um fazendo a sua parte. Então, na questão da proteção da

biodiversidade, nesta incluindo a agrobiodiversidade, devemos assentar certos princípios que já estão consolidados na consciência ecológica das pessoas que trabalham com o meio ambiente.

MARCOS ANTÔNIO DA SILVA COSTA:
Procurador da República no Estado de Pernambuco, Recife – PE.

O FENÔMENO AGRÁRIO E A CONSCIÊNCIA AMBIENTAL
SEBASTIÃO DE OLIVEIRA CASTRO FILHO

Em tempo de crises das mais diversas etiologias e das mais variadas espécies – crise moral, de ética –, basta pegar um único jornal da capital federal: *3,4 bilhões para impedir CPI da corrupção. Energia: racionamento faz país entrar em recessão. Propina: governistas – trata-se do Distrito Federal – sepultam investigações. Violência: seqüestro, refém por uma noite.* Crise também na segurança, crise nas instituições públicas, no mundo político, no Judiciário, enfim, em vários setores e diversos segmentos administrativos e sociais, até no futebol.

Estamos, realmente, vivendo momentos difíceis. Os jornais, as revistas e, principalmente, a televisão estão a mostrar diariamente que há milhões de pessoas em todas as partes clamando por alimentos. O mundo todo, deveras, está com fome, por isso produzir cada vez mais é uma exigência impostergável. No afã de atender a essa desesperada demanda, matas inteiras têm sido destruídas. Lagos e rios têm sido contaminados. Áreas quilométricas de terras outrora férteis foram arrasadas com a aplicação de agrotóxicos. Tudo em nome do progresso ou para a satisfação de interesses particulares, da ganância e também à guisa de saciar a fome da humanidade. Não se pode, entretanto, ainda que para satisfazer justas exigências, descurar-se de buscar a harmonização da necessidade

de produzir com a obrigação de preservar; como foi dito por nossos antecessores, a obrigação de não poluir. Se, de um lado, a vida e o bem-estar dos homens dependem da produção, de outro não prescindem da preservação. Logo essa harmonização, embora difícil, terá de ser perseguida a qualquer custo.

O Brasil, talvez em vista de sua privilegiada extensão territorial, aliada à benção de contar com milhões de hectares de terras férteis e com uma invejável bacia hidrográfica, há muitos anos vem despreocupando-se com a preservação ambiental. A invejável bacia hidrográfica não deixa também de ser um tanto ilusória, não só o que temos de água no Brasil como no mundo. O potencial hidrográfico do planeta é, de certo modo, ilusório, em que pese à vastíssima extensão de águas de que se reveste o globo terrestre, apenas 8% são constituídos de água doce, situando-se desse percentual 1% no Brasil. Parece muito, mas não é tanto assim, principalmente porque grande parte desse potencial hidrográfico já está poluído.

Inúmeras são as agressões estúpidas e criminosas ao ecossistema sem que seus habitantes se apercebam de que cada árvore irracionalmente sacrificada, cada palmo de terra mal utilizado e qualquer manancial, por menor que seja, poluído poderá representar a escavação da sepultura em que

se jogará a qualidade de vida das gerações futuras. Ultimamente, por incrível que pareça, a maior advertência vem principalmente daqueles países que, outrora contemplados com recursos naturais, se não como o nosso, ao menos assemelhados, não se precaveram adequadamente e, em nome do progresso, na ânsia de crescer, destruíram de forma irresponsável o melhor de que os dotara a natureza. Não obstante terem alçado, sob alguns aspectos, a invejável condição de países de primeiro mundo, hoje dependem de nações pouco desenvolvidas cujas matas, como a nossa flora amazônica, passaram a representar, segundo eles o afirmam, o pulmão do mundo.

A questão ambiental, porém, não é recente; graves problemas já podiam ser detectados no século XX. Há relatos da época que falam sobre poluição e insalubridade em fábricas e em bairros operários. Até mesmo entre os socialistas, predominava a crença nas possibilidades do industrialismo sem qualquer preocupação com os limites naturais. A radicalização do impacto destrutivo do homem sobre a natureza, provocada pelo desenvolvimento da indústria, inspirou, especialmente ao longo do século XX, uma série de iniciativas; a mais antiga é o conservadorismo ou conservacionismo, traduzido na luta pela proteção do ambiente natural ou de partes e aspectos dele contra as pressões

perniciosas da sociedade humana.

No Brasil, o movimento conservacionista foi razoavelmente implantado. Em 1934, realizava-se, no Museu Nacional do Rio de Janeiro, a primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza, que acabou por inspirar, três anos mais tarde, a criação do primeiro parque nacional brasileiro, o de Itatiaia, naquele Estado. A par dos grupos conservacionistas, surgiu mais tarde um outro segmento: os grupos dos ecologistas, bastante assemelhados, porque geralmente buscam objetivos comuns. Todavia, apesar de mais recentes, têm peso político cada vez maior, apesar de não serem, às vezes, bem entendidos, principalmente por determinados setores da mídia. Vertente do movimento ecológico que propõe mudanças globais nas estruturas sociais, econômicas e culturais, o grupo dos ecologistas nasceu da percepção de que a atual crise ecológica é consequência direta de um modelo de civilização insustentável.

O primeiro grande marco dessa tendência foi a realização em Estocolmo, em 1972, da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano. Ali se oficializou o surgimento da preocupação ecológica internacional. Do encontro, surgiram relatórios, entre outros, sobre o esgotamento das reservas minerais e o aumento da população, que alcançaram grande impacto na opinião pública, nos meios

acadêmicos e nas agências governamentais. Vinte anos depois, em meio a um cenário preocupantemente alterado, 178 países participavam da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada, por razões óbvias, no Rio de Janeiro, a chamada Eco 92. Em que pese ao fato de os resultados terem ficado muito aquém das expectativas dos ecologistas, foi um passo importante na ampliação da consciência ecológica mundial, com a aprovação de documentos significativos para a conservação da natureza, como a conservação e a convenção da biodiversidade, do clima, a declaração de princípios das florestas e, principalmente, a Agenda 21. De todos esses documentos, como disse, a Agenda 21 talvez tenha sido o mais polêmico, eis que tentam unir ecologia e progresso em um ambicioso modelo de desenvolvimento sustentável, isto é, compatível com a capacidade de sustentação do crescimento econômico, sem exaustão dos recursos naturais. Prega a união de todos os países em busca da melhoria global da qualidade de vida.

Não se pode negar que o século XX tenha sido de grandes realizações, principalmente no plano material. Se refletirmos um pouco, concluiremos que, em século nenhum, em toda a história da humanidade, tenha o engenho humano produzido tantas criações. O que dizer do milênio recém-

findo. Extraordinário! Já se navega tranquilo pelos caminhos da internet. O progresso é assustador, principalmente na área da eletrônica, da cibernética, da informática. Hoje já se conversa com o computador, nem é preciso teclar, às vezes se podem, perfeitamente, verbalizar perguntas e ter respostas verbalizadas. Talvez nem Júlio Verne, com a sua genialidade, pudesse prever um progresso como esse, tão estonteante que chega a ser assustador. De outro lado, porém, será que evoluímos também fora do mundo material, no mundo espiritual, no mundo moral? Parece que, lamentavelmente, não. Ao contrário até, quem sabe.

A humanidade continua envolta em sérios problemas. Alguns atuais, outros aguardados para um futuro, infelizmente, não muito distante, principalmente no que concerne à alimentação. São questões que, desde há muito, estão a exigir atenções e providências imediatas, antes que seja tarde. É de se ter presente que a população brasileira em particular, e a mundial em geral, deveras está crescendo de modo assustador. Em conseqüência, a cada dia, aumenta o número de pessoas com necessidades básicas a serem supridas. E o que mais preocupa é ser a satisfação delas sempre buscada nas mesmas fontes primárias, muitas delas em risco de exaustão. Daí a imprescindibilidade de se formar, com urgência, entre os seres inteligentes

que povoam a terra, uma consciência ecológica. Não sou ecologista, nem *agrarista* o sou. Tenho realmente um curso de mestrado com concentração em Direito Agrário, mas, para ser *agrarista*, deveria ter muitos outros conhecimentos e, principalmente, vivência. Mas não estou alheio a essa consciência que nos exige a formação de uma mentalidade voltada para a necessidade urgente de proteção do meio ambiente.

É de fato inadiável que compreendamos a importância vital da conservação dos recursos naturais renováveis; aliás, uma das pedras angulares das preocupações e metas do Direito Agrário. Direito Agrário, para muitos, soa estranhamente. Quando ainda desembargador em Goiás, ouvi um colega desembargador, professor universitário, em altos brados dizer: *Isso não existe. Direito Agrário é Direito Civil!* Para saber se existe ou não teria de estudar; também pensava que não existisse. É a sublimação de alguns aspectos do Direito Civil. A propósito, é oportuna a observação de Getúlio Targino Lima, *agrarista*, goiano, professor universitário. Diz ele: *A preservação dos recursos naturais renováveis não pode deixar de ser vista como elemento de ser objeto, mesmo porque os fatos jurídicos que emergem da relação das pessoas frente às atividades agrárias constituem o objeto global desse ramo do Direito, do*

qual, pelos conceitos mais atuais, não se pode apartar o respeito à natureza como necessidade essencial à sobrevivência humana e animal.

A relevância do fenômeno agrário, felizmente, vai conquistando o reconhecimento de importantes parcelas da sociedade, com a formação, ainda que lenta e gradual, da consciência ecológica de que falávamos há pouco. Com relação aos recursos naturais renováveis, reconhece outro nomeado *agrarista* brasileiro, Ismael Marinho Falcão, que *os recursos naturais renováveis, bens que a natureza colocou à disposição do ser humano e, de resto, de todos os animais vivos sobre a face da terra, ganharam maior atenção do mundo inteiro depois que as matas nativas foram sendo dizimadas, os ciclos chuvosos foram sendo alterados, as situações climáticas, de modo geral, alteraram-se e o homem começou a divisar um prejuízo irreparável pela frente; porquanto, é da terra, principalmente, que o homem tira o seu sustento, daí a importância da preservação do meio ambiente para que se tenha garantia de alimentação aos habitantes do globo.*

Na estrutura agrária, segundo Pereira Braga, destacam-se três elementos fundamentais: o natural, o humano e o nexos funcional. O natural, representado pelos recursos naturais renováveis; o humano fator, como diz ele, representado pelo progresso pro-

duto; e o nexo funcional, oriundo da ação conjunta homem – natureza, que se expressa no trabalho e na técnica. Dos três, resulta a produção, sem dúvida o objetivo principal da atividade agrária. Nem por isso se deve descurar da proteção dessa mesma terra, desse mesmo meio, que nos proporciona a produção. Aliás, o Professor Paulo Torminn Borges – já falecido –, como eu, mineiro-goiano, fundador do curso, primeiro de especialização, depois de mestrado em Direito Agrário em Goiás, afirmava: *É necessário que o homem faça a terra produzir como mãe dadivosa e fértil, mas sem a exaurir, sem a esgotar, porque as gerações futuras também querem tê-la produtiva.*

Como foi dito aqui, o nosso vigente Código Civil, em seu art. 524, assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor dos seus bens. Outrora, usar como não usar era irrelevante. Ambas as formas equivaliam a um dos modos de dispor da coisa. Quem era dono podia ou não usar e podia até abusar, utilizando a coisa como quisesse, inclusive de forma predatória. Hoje não, graças a uma nova consciência calcada nos princípios agroecológicos; felizmente a mentalidade está mudando. Em se tratando de terras, o não-uso tipifica o mau uso da propriedade, o qual quase se iguala ao seu uso predatório, contra os quais há conseqüências mais ou menos drásticas.

Com efeito, sem qualquer intenção catastrófica, embora me pareça que assim possa estar sendo compreendido, não se pode ignorar o perigo. Ele é visível, perceptível a olho nu, está na terra, no ar e no mar. Além das desastrosas e abomináveis experiências nucleares feitas, não são poucos os produtos industriais hoje utilizados que estão destruindo, de forma perigosa, a camada de ozônio. É triste e desalentador ouvir-se o presidente de uma nação, a mais importante talvez no mundo, por ser a mais poderosa, voltando a frente para o seu povo e as costas para a humanidade, dizer que não se preocupa com problema de tal natureza. Em primeiro lugar, estariam as indústrias do seu país. Será que não tem netos? Será que ele não terá, também, bisnetos?

O combate às pragas, de outro lado, não se discute; é indispensável para assegurar boas colheitas, mas há necessidade de usar o mínimo possível de agrotóxicos que possam, inclusive, fortalecer o próprio organismo dos animais que visa combater. Veio-me à memória uma experiência a que assisti em Anápolis, há mais de trinta anos, ao visitar a fazenda de um proprietário muito cuidadoso e criativo – essa criatividade matuta, sertaneja tão peculiar do homem brasileiro. Era uma fazenda modelo. Em vários setores, ele havia criado soluções as mais práticas, embora rudimentares: uma delas para

acabar com as moscas, e lá, realmente, não existiam moscas. Ele fez um estaleiro coberto com uma tela metálica e por baixo mandou cimentar um tanque; colocou óleo queimado nesse tanque e no estaleiro colocou estrume de gado. As moscas depositavam ali as larvas, que cresciam e caíam no tanque de óleo. Claro, a solução poderia valer para pequenas propriedades, mas e se todos arranjassem soluções parecidas com essa?

É necessário, portanto, que sobre tudo isso se ampliem os raios da conscientização para uma indispensável e rápida educação ambiental, sem a qual a aplicação da lei com suas sanções pouco valerá, porque se estará combatendo os efeitos sem cuidar de evitar as causas.

Sem dúvida, ressalta a Professora Giselda Maria Fernandes Hironaka, da Universidade de São Paulo e do curso de Direito Agrário de Goiás, a educação é primordial. Aplicar a lei e sua sanção àquele que sequer se dava conta de que seu comportamento era lesivo parece-nos injusto. Sem dúvida, só quem não conhece a realidade das populações do setentrião brasileiro, do seu interior, é capaz de ignorar que a maioria das infrações cometidas contra o ambiente é praticada por falta de conhecimento das leis. E o que é mais grave: por desconhecer as conseqüências de tais práticas em futuro não

muito distante. Por isso defende aquela culta professora o ensino ambiental. Diz ela que a educação ecológica deveria ser obrigatória nas escolas de 1º e 2º graus, especialmente na escola rural, nas escolas de nível profissionalizante voltadas para o setor primário, nas escolas de nível superior que oferecem a formação de profissionais ligados à área, mais especificamente nas Faculdades de Agronomia, Direito, Sociologia, Economia, Administração, Pedagogia etc. E, ainda, por meio de cursos de extensão à altura da compreensão do rurícola que visem à sua instrução e melhor capacitação para o desenvolvimento laboral agrário, bem como à divulgação das novas técnicas da criação e do cultivo que congreguem meios adequados a uma produção sã e eficiente, com meios endereçados à proteção da natureza.

Não se pode negar que a televisão e o rádio brasileiros já apresentam programas com tal objetivo, mas de forma ainda muito tímida. Bom seria se pudéssemos contar com uma iniciativa do poder legislativo para a edição de leis e, assim como há para a justiça eleitoral, obrigassem também os órgãos de divulgação a transmitir programas educativos de conservação do meio ambiente.

Em resumo, as preocupações são procedentes e requerem urgentes providências, não só dos governantes,

mas de todos nós. Existe a mania, no Brasil, de esperar que os governantes resolvam tudo. Aliás, até a escolha do Rio de Janeiro para a realização da Eco 92 parece ter sido a propósito. Tem-se a impressão de que aquela exposição no Brasil pretendeu, antes de mais nada, soltar um brado de advertência que, sobre poder ecoar em todo o mundo, teve como principal objetivo gritar aos ouvidos do povo brasileiro, alertando-o acerca da sua grande responsabilidade na conservação do que resta de suas riquezas naturais. Quiseram deixar bem claro, principalmente no que concerne às florestas. Parece-me que, embora nossas, são consideradas patrimônio da humanidade.

De certo modo, com isso, até mesmo a soberania nacional fica sob ameaça. Não está fora de cogitação, inclusive, uma possível tentativa de potências estrangeiras para o controle da Amazônia e, quem sabe, também, do Pantanal a pretexto de proteger a

humanidade. Não seria, então, desarrazoado que essas potências pudessem nos socorrer agora, quem sabe com empréstimos, subvenções, doações para que pudéssemos garantir esse oxigênio de que tanto precisa o mundo, porquanto eles destruíram os pulmões que tinham. Tudo isso, entretanto, insista-se, no que concerne à formação de uma consciência ecológica, só será possível com a mentalização a partir dos primeiros anos de idade. Uma consciência ecológica que possa transformar-se em verdadeira cultura de proteção à natureza, sem a qual, em algum tempo, a espécie humana, assim como já ocorreu com outras espécies animais, será apenas e tão-somente mais uma referência histórica na longa existência deste belo planeta azul chamado Terra.

SEBASTIÃO DE OLIVEIRA CASTRO FILHO: Ministro do Superior Tribunal de Justiça.

O DESPERDÍCIO DO LIXO
SABETAI CALDERONI

Este seminário discute as questões ligadas a resíduos sólidos em sua interação com o sistema normativo. Minha exposição consta, inicialmente, de uma resenha internacional. Em seguida, tratarei dos aspectos econômicos ligados à reciclagem do lixo. O papel das inovações normativas que conferem viabilidade econômica à reciclagem do lixo com geração de energia elétrica é destacado a seguir. Por fim, apresentarei algumas diretrizes de política mais urgentes.

É preciso assinalar algumas mudanças institucionais e normativas que viabilizaram a produção de energia elétrica a partir do lixo no Brasil. Há bem pouco tempo isso não era possível. Apenas em alguns países do mundo isso acontece, mas é crescente o movimento em prol dessa prática.

No Brasil, a Lei de Concessões e Serviços Públicos, Lei n. 9.074, é específica para a energia elétrica e reestruturou o setor. Só a partir de 1995, houve uma primeira iniciativa de caráter normativo.

A instituição da Agência Nacional de Energia Elétrica, em 26/12/1996, a instituição do Mercado Atacadista de Energia Elétrica – MAE – e a autorização para produção e venda de energia elétrica a partir de 3 mw de capacidade instalada foram as pedras angulares que permitiram a existência desse

avanço no Brasil. Em especial, destaque-se esta última medida porque, somente com tal possibilidade, os nossos centros urbanos poderão passar a ter o seu lixo transformado, também, em energia.

Atualmente vive-se uma situação grave em que o colapso de energia se manifestou; desde o dia 1º de junho, há uma crise de racionamento. Existe uma grande oportunidade de aproveitar dois problemas – a falta de áreas para a disposição final de lixo e a indisponibilidade de energia elétrica – para introduzir, no Brasil, uma mudança importante que é a produção de energia elétrica a partir do lixo. A criação de empresas de transmissão separadas de empresas de geração e distribuição em muito virá facilitar tal implantação.

Hoje são gerados três milhões de tonelada/dia de lixo domiciliar no planeta. Até o ano 2025, a quantidade de lixo produzida no mundo deverá dobrar. O problema não apenas é imenso, mas crescente a taxas galopantes.

Morrem 5,2 milhões de pessoas/ano no mundo em consequência de doenças resultantes do lixo. As crianças são as principais vítimas dessa mortandade porque são mais vulneráveis. Impõe-se, então, uma medida urgente, não apenas no Brasil, mas em todo o mundo, para coibir o avanço dos prejuízos sanitários e ambientais.

Nos Estados Unidos, a meta federal para o ano 2000 era de 35% de taxa de reciclagem com coleta seletiva, geração de energia elétrica e adubo. A cobrança pela geração de lixo e pela disposição em aterros são os principais instrumentos de política adotados naquele país. Não contamos ainda com esses instrumentos no Brasil, exceto no Município de Porto Alegre, onde já existe a cobrança, tendo lá sido iniciado, de forma pioneira, no Brasil, um trabalho semelhante ao realizado nos EUA, a exemplo do que acontece em outros países, em função da quantidade de lixo gerada.

Projeções da Agência Ambiental Americana para o ano de 2010 permitem-nos verificar que 250 milhões de toneladas comporão o lixo coletado pelas prefeituras. São valores extraordinariamente elevados; 48% desse total constituem-se de papelão, principal item presente no lixo, em muitos países.

Na Europa, há as diretivas do ano de 1996, estabelecendo uma meta de 60% de reciclagem de embalagens para o ano 2000, uma meta muito maior que a americana.

A geração de energia elétrica e a sua conservação também são incentivadas na Europa por meio da reciclagem. Dentre os países europeus, o líder em reciclagem é a Alemanha, o mais avançado também em política e

legislação. A França e a Holanda também apresentam uma atuação destacada. Na Suécia, existem altos patamares de coleta seletiva, o que permitiu fosse fixada uma meta superior à de toda a Europa, que é da ordem de 75%.

Na Suíça, existe cobrança pela geração domiciliar por meio da compra compulsória de sacos de lixo com emblema da prefeitura, o que provocou uma verdadeira revolução. Esse caso foi muito inspirador para todos nós; a população se revoltou, pois não aceitava pagar mais, porquanto tinha de pagar em função da quantidade de lixo gerada. Essa revolta criou um movimento da população no sentido de que todos deixassem as embalagens nos supermercados e nos *shopping centers*. Em conseqüência, os estabelecimentos comerciais tiveram um volume imenso de lixo em suas latas e caçambas, o que os deixou revoltados. Houve um alívio para a população com essa prática, pois os supermercados se comunicaram com as indústrias para que modificassem o sistema de produção e de embalagem de alimentos de gêneros de qualquer natureza que fossem vendidos pelo comércio. Isso produziu uma reação em cadeia e alterou por inteiro toda a forma de tratamento da questão dos resíduos naquele país, ou seja, uma simples medida que mexia com o consumidor alterou o comportamento dos supermercados, de todo o comércio e

da indústria, que passou a projetar os produtos de modo mais adequado.

Na Austrália, onde se produz uma enorme quantidade de resíduos domésticos, a coleta seletiva teve início em 1990, com uma iniciativa governamental e já opera com uma eficiência de 40%.

No caso da China, a seleção do lixo nas residências ocorre, oficialmente, desde 1950. Eles acordaram cedo e começaram a praticar a reciclagem desde aquele ano. Os materiais são levados até pontos de coletas, nas imediações das residências, onde são trocados por dinheiro. Eles conhecem este importante instrumento de política econômica: o dinheiro. Há intensa mobilização social em favor da reciclagem no país e eles têm, portanto, políticas capitalistas e eficientes.

O Japão, líder em reciclagem no mundo, já alcançou uma taxa de reciclagem entre 40% e 50%. Um grande número de municípios japoneses desenvolve programas de coleta seletiva com uma participação social intensa nas escolas e nas residências. É interessante observar que a questão chega ao nível das donas-de-casa, que são eleitas em cada quarteirão e percorrem casa por casa para conscientizar suas vizinhas, coletando, inclusive, o óleo usado na fritura para que não seja reutilizado, pois serve depois para a fabricação de sabonete.

Essa consciência que vigora no Japão tem uma capilaridade muito grande.

O resumo das tendências da política de gestão de resíduos na Europa e nos Estados Unidos nos mostra haver, em primeiro lugar, uma tendência ao banimento dos aterros sanitários, o que é muito importante. Os aterros sanitários, que muitos pensavam ser a grande e única alternativa, hoje estão sendo banidos na Europa. Existem situações até mais radicais, como é o caso da França, que estabeleceu 2001 como o último ano em que permitirá os aterros sanitários. A exemplo do que acontece com a diretiva europeia de um modo geral, a norma que vigora lá é a de que, se não for possível reciclar depois, não se autorizará a produção antes. Somente é possível autorizar a produção daquilo que puder vir a ser efetivamente reciclado ou reaproveitado.

Nesses países, a responsabilidade pós-consumo dos produtores está fixada pela legislação. O carro, quando termina sua vida útil, é recolhido pelo fabricante, que deve reaproveitá-lo. Essa é uma medida muito importante, porque faz com que as indústrias projetem novamente e replanejem a produção desses automóveis, a exemplo de outros bens, de forma tal que, sabendo que terão de recolhê-los quando terminar sua vida útil, fabriquem-nos de modo que seja mais fácil desmontá-los, utilizando-se de materi-

ais com maior possibilidade de aproveitamento ou biodegradáveis, como assentos e encostos fabricados com fibra de banana, de coco, ou seja, que não prejudiquem o meio ambiente para não sofrerem uma responsabilização posterior grave.

Um desestímulo à geração de lixo, uma reciclagem integral e intensiva, um licenciamento sempre condicionado à sustentabilidade – não é licenciado o empreendimento se não estiver demonstrado, a partir de uma análise de ciclo de vida do produto, ou seja, uma análise do berço ao túmulo do produto, que ele é sustentável ambientalmente –; o incremento da coleta seletiva, a cobrança sempre proporcional aos custos, ou seja, a verdade tarifária prevalecendo e a aplicação de normas rigorosas de disposição final em aterros nesses anos em que ainda essa disposição final é autorizada são alguns dos procedimentos a serem adotados.

No Brasil, a taxa de reciclagem média, diante de pesquisa que fiz – sou autor de *Os Bilhões Perdidos no Lixo*, livro que me deu muito trabalho, mas que permitiu, pelo menos, fazer a medição da taxa de reciclagem média do Brasil –, é de 20% em termos de valor econômico, considerando-se apenas a fração seca do lixo domiciliar urbano, chegando a 1,2 bilhão de reais por ano, com possibilidade de atingir 5,8 bilhões de reais, ou seja, já se consegue

auferir, com a reciclagem do lixo, com a fração seca do lixo no Brasil, 1,2 bilhão de reais e, potencialmente, poderemos alcançar 5,8 bilhões de reais.

O setor privado do Brasil é o agente principal do processo de reciclagem. É comandado pelas indústrias que envolvem sucateiros e uma ampla gama de catadores e de “carrinheiros”, a cujo convívio estamos habituados há muitos anos.

As prefeituras começam a atuar sobretudo na coleta seletiva e na compostagem. O Governo Federal e o de alguns estados preparam políticas de gestão de resíduos sólidos a par de uma legislação específica. No entanto, infelizmente, no Brasil, não dispomos ainda de uma política nacional de resíduos sólidos, articulada, sobretudo, a políticas estaduais, metropolitanas e municipais, que são hoje essenciais ao país.

Temos em mão um projeto de lei que possui cinquenta emendas a ele apensadas, o que causa uma imensa dificuldade de elaboração legislativa. Portanto, são necessários, com urgência, uma fusão dessas emendas e uma atuação decisiva no sentido da efetiva proposição e promulgação, nem que seja por medida provisória – de início – de uma política nacional de resíduos sólidos para ordenamento efetivo dessa matéria.

No Município de São Paulo, a

taxa de reciclagem média é de 30%. Em valor, cerca de 326 milhões de reais por ano já são alcançados de um universo potencial de 1,2 milhão, apenas para o caso da fração seca do lixo. Os aterros São João e Bandeirantes, dois únicos existentes, estão entrando em colapso. Não existem aterros sanitários disponíveis e não há outra área ambiental adequada para que se faça essa disposição final. Portanto, o Município de São Paulo terá de tomar uma atitude urgente com vista a uma solução inovadora, esperamos, em prol da reciclagem.

Em Curitiba, existe o maior programa de coleta seletiva do País – 220 t/dia, o que corresponde a 20% do lixo municipal –, que já vem operando há mais de dez anos, angariando prêmios internacionais, mas que ainda deve ser aperfeiçoado, nessa segunda fase, com maior inclusão social e, sobretudo, com maior inclusão econômica.

Porto Alegre – como havia dito – já pratica a política de cobrança pela geração do lixo; há oito anos, foi implantada uma política de coleta seletiva com uma recuperação diária de 60 t, envolvendo 30% da população.

Fiz um panorama geral sobre o que acontece no mundo e um pouco sobre o Brasil, mas gostaria de falar mais diretamente sobre a questão econômica associada, porque devemos entender que lidar com o lixo é dife-

rente de lidar com o controle da poluição da água e do ar, embora seja complementar, pois envolve uma dimensão absolutamente distinta. Quando se evita a poluição da água ou do ar, há de haver despesas importantes, necessárias e indispensáveis. Porém, quando se trata o lixo, podem-se obter receitas importantes, e essa é uma diferença significativa e uma singularidade do lixo.

Uma manchete de um jornal dizia: *Prefeitura Acha o Lixo um Mau Negócio*. A manchete logo abaixo era: *Aterros Sanitários da Cidade estão Superlotados*. Que situação contraditória! Ninguém está pensando que lixo é somente uma questão de negócio, mas sim uma questão ambiental.

Na elipse, destaquei que a prefeitura argumentava que o ganho decorrente da reciclagem de lixo é igual ao valor de venda dos recicláveis menos o custo de coleta. É uma equação muito simples. Nessa argumentação, as autoridades municipais estavam apresentando um déficit de 367 dólares.

Segundo a argumentação das autoridades, seria inviável a reciclagem do lixo, porque daria prejuízo, porque o ganho econômico era negativo, pois havia uma equação em que o ganho é igual ao valor de venda menos o custo. Mas me pareceu sempre muito suspeita essa fundamentação, principalmente em função desse quadro que

mostra uma comparação entre os ganhos da produção a partir da reciclagem do lixo e os ganhos obtidos a partir da produção, usando matéria-prima virgem.

O que seria mais vantajoso? Em termos de redução do consumo de energia elétrica – como no caso da lata de alumínio: 95% de economia usando sucata; 74% de economia no caso da lata de aço; 79% no caso do plástico –, teremos racionamento de energia, mas, se estivéssemos produzindo a partir da sucata, somente 5% da energia necessária no alumínio estariam sendo gastos, e 95% estariam sendo economizados.

No caso da redução da poluição do ar, o ganho seria imenso: 95%, lata de alumínio; 74%, papel; 85%, lata de aço; e muita redução no consumo de água, no consumo de matéria-prima em todos os municípios do Brasil, de forma que a produção, a partir de sucata, é menos poluidora e muito mais econômica em termos de energia e de água – em São Paulo teremos também racionamento de água –, de redução de poluição e muitos outros tópicos.

O custo dos aterros sanitários está crescendo cada vez mais. De 1980 até 2000 aproxima-se, em muitos municípios, de mais de vinte reais por tonelada de custo de disposição final em aterros.

Essa transparência mostra uma orientação metodológica distinta para a medição dos ganhos econômicos que a reciclagem pode proporcionar, não aquela equação acanhada, mas já incluindo o custo de disposição final.

Quando reciclamos, evitamos mandar o lixo para o aterro. Conseqüentemente, a prefeitura não precisaria gastar qualquer montante para fazer a operação de aterros sanitários, o que representa uma outra economia importante em função da reciclagem.

Outros ganhos: aqueles decorrentes da economia no consumo de energia, da economia de matérias-primas, da economia de recursos hídricos, de menor controle ambiental, e muitos outros ganhos econômicos. Divisas, por exemplo: o plástico que reciclamos é petróleo puro; o vidro tem barrilha, que é importada: metade é da Companhia Brasileira de Álcalis e a outra metade é importada. Estaríamos, então, economizando divisas, alongando a vida útil dos equipamentos e evitando subsídios.

Praticando a reciclagem, estaremos fazendo o seqüestro do carbono e evitando o efeito estufa, debatido na Convenção de Kioto, com 178 países signatários. Isso vale dinheiro. Há uma valoração, atualmente, de dez dólares por tonelada de carbono não emitido, e, malgrado os Estados Unidos não tenham sido signatários da

Convenção de Kioto, a agência ambiental americana exige o bônus para a expansão de empresas americanas. Por exemplo, uma empresa siderúrgica, nos Estados Unidos, para se expandir, precisa se interessar por projetos – como os brasileiros – de aproveitamento de energia elétrica a partir do lixo, de forma que compre os bônus que permitirão fazer essa expansão em seu país. Esses são outros ganhos nessa equação mais ampla.

O valor de venda dos recicláveis não é muito importante, porque é negativo; sob o ponto de vista da sociedade – como alguém está comprando e alguém está vendendo, isso não afeta a sociedade –, temos um ganho geral que não depende do valor de comercialização interna, de mão para mão, do valor de venda dos reciclados. Há, aqui, uma equação específica para cada segmento, porque não é suficiente ver a equação geral da sociedade, mas é preciso ver os ganhos de cada agente da sociedade.

Gostaria de mostrar a economia que podemos alcançar pela reciclagem do lixo. Aplicando-se aquela equação mostrada há pouco, no Brasil já temos uma economia obtida; uma que se perde, porque vai para o aterro, e a economia possível. A economia possível pela reciclagem somente da fração seca do lixo, sem falar em energia, é de 5,8 bilhões anuais, e no Município de São Paulo é de 1,2 bilhão por ano.

Se é tão boa a reciclagem, por que ninguém a pratica? Há muitas décadas é realizada a reciclagem; quem não a pratica e não a incentiva é o Governo, mas o setor privado a pratica há muito tempo.

As indústrias fixam um preço – que é um sinal para os sucateiros iniciarem o processo de recrutamento de milhares de catadores e de *carrinheiros* – e, em função desse preço, conseguem 1,2 bilhão de reais todos os anos, faltando, ainda, 4,6 bilhões na reciclagem dessa fração seca no Brasil, e 800 milhões, no caso do Município de São Paulo.

Nesse caso, há ganhos importantes. O papel é o material sempre na liderança desse processo e é o mais importante em termos de volume, portanto também em termos de ganho econômico. O plástico ganhará um potencial maior no futuro.

Quem ganha com esse processo é a indústria, pois é quem mais leva vantagem com a reciclagem no Brasil. Não é à toa que ela criou esse processo. Nos ganhos atuais e futuros, ela é a maior interessada; 2/3 dos ganhos que a reciclagem pode proporcionar são atribuídos ao setor industrial, e apenas 1/3 é dividido pelas prefeituras, pelos catadores, pelos *“carrinheiros”* e pelos demais agentes sucateiros envolvidos nesse mercado.

A indústria é a maior interessa-

da nesse processo, é quem tem mais a contribuir e dispõe de maior poder de barganha, porque atua em regime de monopólio e monopsonio, muitas vezes, com poder de mercado elevadíssimo, na fixação dos preços da sucata.

Racionamento de energia a partir do dia 1º de junho, precisaremos, no mínimo, de velas, que teriam dupla finalidade: iluminação e oração.

O racionamento de energia elétrica tem tudo a ver com o lixo. O país precisa aplicar oito bilhões anuais para suprir o crescimento do consumo de eletricidade. Estamos atrasados, portanto precisando investir cada vez mais.

Uma proposta que tem a ver com o lixo é a criação de centrais de tratamento de resíduos urbanos, ou seja, centrais de reciclagem integral de resíduos já podem ser implantadas no Brasil a partir da ruptura do monopólio estatal de uma forma mais capitalizada, mais detalhada.

Procedimento já adotado na Europa, nos Estados Unidos e na Ásia é possível produzir energia a partir de digestores anaeróbios, com estação de triagem e comercialização de materiais orgânicos: papel, plástico, vidro, lata de alumínio; produção de composto orgânico: adubo; produção de energia elétrica, com o aproveitamento do metano, para acionar as turbinas.

Portanto, é possível implantar essas centrais de reciclagem com um baixo índice de resíduos finais – cerca de 10%, no máximo. Alguns países já implantaram estações digestoras, estações de triagem e de secagem, gásômetro inflamável.

Qual o interesse dos municípios na implantação de projetos dessa natureza, e como isso funcionaria? Os municípios brasileiros estão literalmente quebrados – vivem no vermelho e não dispõem de recursos. E, no Brasil, os projetos mais suspeitos são aqueles que oferecem, para municípios e prefeituras, vendas de centrais ou usinas de reciclagem – “elefantes brancos” –, que ficam paradas, sem que os municípios saibam como operá-las, ou à mercê de alterações decorrentes da transitoriedade das administrações municipais, ou seja, a cada novo mandato depara-se com o desconhecimento da tecnologia e com a falta de condições financeiras para aplicá-la.

A idéia é que os municípios não gastem, não façam investimento, não tenham despesa, apliquem numa concessão de serviço público e deleguem ao setor privado a responsabilidade por realizar esse investimento, uma vez que eles têm condições e interesse para realizá-lo. O interesse do município é solucionar o problema da disposição final do lixo, reduzindo os gastos com operação de aterros e com coleta domiciliar, em função da redução da dis-

tância até os aterros; em muitos municípios, isso é possível porque as centrais podem ser implantadas de forma descentralizada, já que a área a ser utilizada é pequena, o que possibilitaria alongar a vida útil dos aterros existentes.

Os ganhos sociais com projetos dessa ordem são a geração de empregos – pode-se gerar um emprego para cada 2 t/dia, o que permite a organização comunitária em cooperativas; grandes benefícios à saúde pública – retirando adultos e crianças do contato com o lixo; elevação significativa da qualidade ambiental, com a implantação de centrais de reciclagem integral de resíduos; utilização de equipamentos de segurança: máscaras, luvas, uniformes de forma adequada; e, simultaneamente, promover a inclusão social e econômica, podendo obter um duplo ganho: o que têm hoje como catadores ou “carrinheiros” e, também, como sucateiros, porque, por meio das cooperativas, poderão vender diretamente para as indústrias, dispensando o papel dos intermediários.

É possível a localização descentralizada em unidades modulares, o que reduziria muito os custos com transportes. A maior parte do lixo está concentrada em municípios com mais de duzentos mil habitantes, onde é possível implantar centrais abrangendo, talvez, 85% de todo o lixo do País. Um exemplo típico seria uma potência

instalada de 1 mw – 3 mw é o mínimo que a legislação estabelece – totalizando 300 t/dia de lixo, uma quantidade considerada adequada, razoável.

Coleta seletiva e seleção pós-coleta. O ideal é, sempre que possível, proceder à coleta seletiva, gradativamente. Enquanto isso não acontece, não nos podemos omitir; é possível fazer a seleção pós-coleta dos materiais, separando-se os resíduos orgânicos, que servirão, por meio de biodigestores anaeróbios – organismos que podem viver privados de oxigênio –, para a produção de adubo e de metano, que alimentam as turbinas geradoras de energia. O lodo da estação de tratamento de esgoto e alguns resíduos industriais já podem ser utilizados nesse sentido.

O consumidor residencial e o consumidor comercial estão pagando algo em torno de duzentos reais; no mercado atacadista de energia; esse valor chega a atingir quatrocentos reais por mw/hora, o que viabiliza mais rapidamente, sob o ponto de vista empresarial, esses tipos de projetos, evitando despesas e desgastes aos municípios.

A título de lembrança, os municípios despendem, hoje, cerca de 10%, mais ou menos, de toda sua receita com o lixo, exaurindo, muitas vezes, sua capacidade de investimento. Portanto, é muito importante haver uma

diminuição dessa despesa.

Os padrões ambientais são essenciais nesse sentido. Uma usina termoeletrica dessa natureza pode exceder até mesmo os padrões ambientais vigentes na Alemanha, nos Estados Unidos e na Europa, e os padrões tidos como os mais exigentes do mundo podem ser alcançados, possibilitando a preservação do meio ambiente e um avanço institucional, social e energético importante para o País.

Poucos resíduos restam no processo; a área necessária para esse tipo de usina é pequena e os custos são razoavelmente adequados, ou seja, existe um *pay back time*, uma taxa de retorno que torna interessante o empreendimento aos empresários. Nesse projeto, o papel do município é assegurar um fluxo contínuo de resíduos, uma licitação de serviços, a instituição do regime de concessão para esse serviço público de vinte anos a fim de possibilitar que o setor privado amortize seus investimentos e o pagamento de uma taxa de recepção do lixo aos empresários.

Esta é uma questão que poderia gerar dúvidas e polêmicas: como é que o município recebe de graça e ainda vai pagar uma taxa de recepção do lixo? Essa taxa deve ser sempre inferior ao valor que o município está pagando pela operação dos aterros sanitários. Dessa forma, e somente assim,

o município que não está pagando nada pelos investimentos vai economizar todos os meses. Na verdade, ele paga, mas paga menos do que vinha pagando, portanto tem condições de reduzir dispêndios.

As empresas têm interesse porque obtêm uma receita pela venda da energia elétrica, do composto orgânico e dos recicláveis; cobram taxa de recepção do lixo; obtêm uma concessão longa e totalizam receitas capazes de permitir-lhes pagar amortizações, juros, depreciação, custos operacionais e impostos. Essa é uma operação que torna possível a integração dos setores público e privado.

Surge a necessidade de analisarmos as diretrizes para uma política sustentável de gestão de resíduos sólidos. Com esse panorama, a título de exemplo, podemos elencar um conjunto de doze medidas políticas a serem adotadas:

- cobrança domiciliar proporcional à geração, já mencionada;
- compras de materiais reciclados por parte do governo, que, como todos sabem, é um grande comprador. Ele poderá estabelecer que uma porcentagem do que compra seja constituída de materiais reciclados e incentivar, com a sua atuação direta no dia-a-dia e até com economia, sem alterar esse volume de compra, a reciclagem;

- instituição da taxa do lixo. É muito importante a instituição dessa taxa no Brasil, porque nos permitiria ter, em primeiro lugar, uma cobrança realista, ou seja, uma cobrança pelo custo efetivo do serviço e, em segundo lugar, a viabilização para o setor empresarial de uma segurança nos seus investimentos, porque, com a instituição dessa taxa, haveria a certeza de que o que a prefeitura contrata ela irá cumprir, embora a Lei de Responsabilidade Fiscal seja um avanço importante que atua em favor desse desiderato;
- incentivo à coleta seletiva, com inclusão social e econômica, e a reciclagem de materiais orgânicos, o que deve ser feito com urgência;
- evitar os usuais gastos públicos contrários à legislação. Sabemos que, muitas vezes, a regra no Brasil é o gasto. Por exemplo, os ônus que as prefeituras assumem, contrários à lei, quando coletam lixo hospitalar, que é de responsabilidade dos próprios hospitais, geradores dos resíduos. Algumas prefeituras cobram, mas nem todas procedem dessa forma;
- responsabilizar pós-consumo os produtores – já fizemos referência a isso. Quando o produtor do resíduo souber que, ao final da vida útil do bem por ele fabricado, ele terá de reencontrar aquele produto, certamente vai fabricá-lo de modo diferente;
- instituir, por parte das indústrias, preço mínimo das sucatas, a ser pago às cooperativas. Isso é muito importante, porque, como a indústria tem muito poder de mercado, ao fixar os preços, ela estabelece uma margem muito pequena para os sucateiros, e esses, por conseguinte, também têm uma margem pequena para pagar aos “carrinheiros” e catadores de lixo. Se o preço fosse regulado num patamar mais alto, embora reduzindo um pouco o ganho da indústria, poderia mobilizar uma reciclagem muito mais intensa no País;
- **instituir uma política nacional de gestão de resíduos sólidos;**
- instituir bolsas de reciclagem de produtos industriais. Em uma indústria, sobra enxofre; em outra, amônia; a união dessas sobras transforma-se em um fertilizante magnífico para a agricultura, sem provocar qualquer dano ambiental, livre de odor; desaparecendo, ao mesmo tempo, a necessidade de disposição final, causando, portanto, ao invés de malefício, benefício ao meio ambiente;
- instituir um sistema de estatísticas ambientais com difusão de informações – ainda não temos um sistema adequado de informações;
- penalizar e multar;

– oferecer incentivos econômicos.

Enfim, é necessário que diretrizes para uma política sustentável de gestão de resíduos sólidos sejam adotadas de modo que possamos ter, no Brasil, uma política efetiva.

Nessa área, principalmente, podemos perceber dois sonhos diferentes: o da transformação, da mudança, de se introduzirem alterações institucionais, normativas e práticas novas e o sonho da manutenção do *status quo*, que é continuarmos com aquela velha e única prática de enterrar riqueza em aterros. Não que aterros sanitários não sejam necessários – ainda serão por mui-

to tempo –, mas temos de sonhar com um mundo diferente, moderno, de maior progresso, de maior inserção social e econômica, de maior equilíbrio sanitário e de maior equilíbrio ambiental.

SABETAI CALDERONI: Economista, Doutor em Ciências pelo Núcleo de Políticas e Estratégias da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP.

LIMPEZA PÚBLICA
FRANCISCO LUIZ RODRIGUES

Limpeza pública é um assunto, talvez, muito vasto em função das diversidades que poderíamos associar aos aspectos ambientais.

A limpeza pública está a cargo das prefeituras em geral. Cada uma gerencia seu sistema de limpeza e seus resíduos sólidos. Isso talvez seja bom por um lado e ruim por outros, quando comparamos com o saneamento em geral no Brasil, basicamente água e esgoto, que são administrados por companhias estatais.

Infelizmente ou felizmente – isso é uma dúvida para mim –, os sistemas de limpeza estão a cargo, única e exclusivamente, do Poder Público municipal, mesmo em regiões metropolitanas em que se encontram sérios problemas de conurbação, mas nota-se que cada município vem cuidando do seu sistema de forma individualizada. Quando existe um trabalho em conjunto entre municípios vizinhos, isso representa uma mera iniciativa dos próprios prefeitos. Portanto, não existe uma política nesse sentido, embora as regiões metropolitanas devessem estar preocupadas com esses aspectos desde as suas criações. No tocante aos resíduos sólidos, esse ponto ficou em segundo plano. Dependendo do porte do município, costumamos atribuir os problemas decorrentes da limpeza em função dos tipos de resíduos gerados e quantidades.

Cidades pequenas, afastadas,

isoladas, com grande área agrícola ou com grande extensão territorial não apresentam esse problema, mas uma grande cidade, quando inserida em uma região metropolitana, apresenta dificuldades, inclusive, com relação ao fluxo do lixo, ao transporte, à disponibilidade de áreas para aterros entre outras coisas.

O sistema de limpeza em geral, com algumas exceções, apresenta uma estrutura muito precária do ponto de vista da profissionalização do pessoal – inclusive há trabalhadores com nível superior que, às vezes, administram esse serviço sem preparo e sem a mínima noção do que estão fazendo – infelizmente, é isso que constatamos em cidades de porte razoável, o que é muito preocupante.

Depois, vem a questão da falta de recurso. É verdade que falta recurso, porém, no setor de limpeza, constata-se haver mau gerenciamento dos serviços, e, conseqüentemente, má aplicação dos recursos.

Muitos sistemas de limpeza no Brasil poderiam ser melhor gerenciados, e recursos que faltariam para algumas atividades, se fossem bem administrados, possibilitariam a realocação dentro da própria atividade. Esse é um problema sério observado na maioria das cidades.

É preciso ter claro que a limpeza exige uma série de atividades e con-

some uma parcela significativa dos orçamentos municipais. É importante ressaltar, que abordaram aspectos como segurança do trabalho, que elas envolvem pessoal, ou seja, mão-de-obra; ninguém faz coleta de lixo ou varrição de rua sem a presença humana, o que significa que essas pessoas necessitam de treinamento, supervisão, instalações adequadas, porque pessoas ligadas à limpeza pública não podem tomar banho em cano de água fria e voltar para casa com a mesma roupa com que foram trabalhar. Já percorri várias cidades brasileiras em diferentes regiões e, para minha tristeza, pude constatar ser essa situação relativamente comum no Brasil.

Em se tratando de aspectos ambientais ou de Direito Ambiental, não podemos esquecer-nos de que a atividade é exercida por pessoas. Por mais que consigamos mecanizar ou automatizar os processos ou equipamentos, a mão-de-obra será sempre necessária. Esse é um ponto muito esquecido, inclusive por parte de algumas empresas executoras desse tipo de serviço.

A minha crítica não é apenas dirigida ao setor público; já presenciei muitos serviços contratados por prefeituras e gerenciados por empresas particulares que não dispõem das condições mínimas para executá-los, desrespeitando, inclusive, a legislação com relação ao trabalhador.

Outros fatores envolvidos nessas atividades dizem respeito aos equipamentos – veículos e máquinas; ao planejamento – que deveria haver; ao controle e apropriações de custos. Normalmente, não se tem controle algum dos serviços de limpeza do Brasil, e essa é a grande dificuldade que encontramos quando vamos realizar algum estudo para obtenção de dados e informações sobre as atividades, sejam eles sobre quantidades, classificação de resíduos, a própria coleta seletiva, ou seja, quantos *carrinheiros* informais existem em uma área urbana, para onde são encaminhados esses resíduos, quais são e em que condições se encontram os depósitos? É difícil fazer, em uma área urbana, um diagnóstico de todas as atividades, não só as que envolvem a questão da coleta seletiva, e é quase impossível levantar os custos dos serviços.

Imagino como uma prefeitura, que precisa administrar um sistema, planeja recursos orçamentários de manutenção e investimentos para o ano seguinte sem saber exatamente quanto custam seus serviços. Ocorrem meras estimativas feitas anualmente, tanto que é comum ver pessoas trabalhando sem equipamento adequado: uniformes, equipamentos de proteção individual, luvas –, até porque esse tipo de gasto não foi previsto em função de os recursos terem sido mal planejados por pessoas lei-

gas. Para mim, esse é o ponto principal do setor.

Conseqüentemente, os investimentos tornam-se deficientes ou até inexistem. Como uma pessoa sem qualificação fará planejamento, por exemplo, para troca de frotas de caminhões de lixo ou projetos de instalações, ou de qualquer central de estocagem, de reciclagem, de processamento e destinação final? É humanamente impossível.

Outro aspecto importante refere-se às legislações municipais. Como a limpeza pública está atrelada ao município, cabe a ele legislar sobre o assunto, inclusive com relação às formas de cobrança e da sustentabilidade financeira do sistema, aspectos que exigem estar contemplados numa legislação municipal (ex.: códigos tributários, código de posturas ou leis específicas de limpeza pública). Muitos municípios não possuem legislação a respeito do assunto, principalmente os médios e pequenos; alguns apresentam omissões ou carências nas legislações, quando tratam da questão da limpeza pública, principalmente quanto aos aspectos que envolvem os recursos do município e a forma de cobrança.

As regulamentações constituem um outro aspecto ligado à legislação. Concordo com a questão de defender a necessidade de cobrança proporcional ao gerador de resíduo domiciliar.

Temos de atingir esse patamar mesmo que demore. Porém intrigam-nos os grandes geradores de resíduos embutidos na coleta domiciliar. Isso é comum em São Paulo, onde se estima que deva haver pelo menos dez mil pontos coletados, junto com o lixo domiciliar, de forma indevida. A responsabilidade do município, na qualidade de executor ou gerenciador dos serviços, recai sobre uma gama de atividades, como varrição de vias, limpeza de vias e logradouros, desobstrução do sistema de drenagem e limpeza de córregos, coleta dos resíduos domiciliares etc.

Os grandes geradores, que denominamos em São Paulo, envolvem as indústrias, mesmo no tocante ao lixo domiciliar da indústria, e os grandes geradores comerciais: *shoppings*, padarias, supermercados, restaurantes, grandes redes de serviços, postos de gasolina, por exemplo, quase todos geram tambores com mais de 100 litros/dia (volume máximo admissível pela lei do Município de São Paulo), para resumir a questão, e são inseridos na coleta pública.

Nós, contribuintes, pagamos por esses serviços, que não é de responsabilidade do município. Quando tomamos por base, por exemplo, as quantidades *per capita* de lixo de São Paulo, que apontam para 1,08 kg por habitante/dia, sabemos ser irreal essa quantidade, pois aí estão inseri-

dos resíduos que não são domiciliares. É uma estimativa, uma previsão *per capita* totalmente enganosa.

Se calcularmos a quantidade *per capita* de lixo no Município de Maringá, considerando a coleta atual, verificaremos que ela é de 1,37 Kg por habitante/dia, porque todas as indústrias do município, todos os geradores comerciais estão embutidos em uma única coleta realizada pela prefeitura. Quando nos referimos a problemas de falta de recurso do setor, se desmembramos apenas esse grupo de geradores que exemplifiquei, verificaremos que sobrarão recursos de um gasto totalmente indevido, e, conseqüentemente, a taxa de aterro ficará, também, embutida para o contribuinte, o gerador do resíduo domiciliar.

Esse é um ponto muito sério, porque, na verdade, os municípios não se preocupam muito em resolver essas questões. Estes efetuam uma coleta única terminam por depositar os resíduos em um único local, em aterros domiciliares ou, muitas vezes, em lixões. Portanto, há uma série de tipos de resíduos depositados sem qualquer controle, inclusive alguns identificados na classe I (perigosos, segundo a NBR n. 10004 da ABNT) que deveriam receber tratamento adequado. Além de o responsável não pagar pelo serviço, ainda traz riscos de poluição ao solo, ar e água; colocando o Poder Público municipal como co-responsável por ter

aceitado o seu resíduo.

É importante fazer uma reflexão com relação aos serviços de limpeza. Além da coleta de lixo, que sempre foi o ponto mais valorizado pelos prefeitos – e a população só consegue enxergar a necessidade da coleta de lixo e, algumas vezes, da varrição das ruas –, outras atividades tão importantes quanto ela passam meio despercebidas, por exemplo, a limpeza de galerias pluviais, que é o sistema de drenagem, vinculado à saúde pública: enchentes, proliferação de roedores e, conseqüentemente, algumas doenças que decorrem de um pós-enchente em uma área urbana; a não-execução desse trabalho ou sua execução parcial ocasionam sérios problemas de saúde pública. Em muitos municípios, esse tipo de serviço sequer é organizado.

A varrição de vias e logradouros é outra tarefa importante, não apenas pelo aspecto estético, mas também porque contribui para a conservação do sistema de drenagem e a própria condição de limpeza das vias. Imaginem o caos que seria, em termos de aspecto e até mesmo de limpeza, uma cidade como Brasília, que possui uma extensa área verde, não dispor de um serviço de limpeza de vias e logradouros! Portanto é necessário haver uma estrutura para atender essa necessidade. O próprio serviço de roçadas de terrenos baldios e margens de córregos é essencial – não só com

relação aos aspectos estéticos –, tanto para a diminuição de proliferação de alguns vetores e roedores, quanto para inibir a população do descarte de resíduos em áreas sujas.

Com relação às questões ligadas aos terrenos particulares, se o município tiver uma legislação que as contemple de fato e uma fiscalização eficiente, conseguirá minimizá-las. Posso citar um exemplo importante em relação aos terrenos baldios: o município que possui lei para obrigar a construção de muros, passeios e calçadas reduz bastante o problema, porque dificulta o lançamento de resíduos clandestinos nessas áreas; é muito comum um terreno sem proteção, sem fechamento receber esse tipo de resíduo e, depois, o Poder Público ter de retirá-lo a custos altos.

Se não houver uma coleta adequada dos resíduos volumosos, descartados no dia-a-dia, que não são levados pela coleta pública, como mesas, cadeiras, pedaços de telha, tronco de árvore, serão lançados em locais indevidos e de difícil retirada. O município, dentro de um planejamento, deve oferecer opções ao munícipe para descarte desses restos por meio de operações conhecidas como “cata bagulhos” ou por meio de instalações fixas e construídas especificamente para tal, denominadas “ecopontos”, que seriam amplamente divulgados junto à população do seu entorno.

O entulho de construção é outro problema urbano sério, que, em muitas cidades, representa, em peso, quantidades iguais ou maiores que as de resíduos domiciliares. Pesquisas feitas em várias cidades do Brasil demonstram que o entulho gerado em área urbana pode chegar a até duas vezes a quantidade de lixo domiciliar pesado mensalmente.

Um outro problema inquietante – e eu diria que o Poder Público, em grande parte, está omissos – diz respeito a coleta de entulho por meio de caçambas colocadas nas ruas, a qual, em muitas cidades, já é feita pela iniciativa privada, o que causa uma série de problemas, até mesmo de acidentes, e, o mais grave, para onde é levado esse entulho recolhido em área urbana? A prefeitura teria a obrigação de disciplinar essas questões, pois essas áreas são passíveis de impacto ambiental já que os materiais são ali depositados sem qualquer controle.

Em Ribeirão Preto, existe uma espécie de escorpião em que a fêmea se reproduz por si só. Lá, há dezoito anos, tive a chance de realizar o meu primeiro trabalho ligado a essa matéria, e foi constatado que o entulho de construção civil era o maior foco de proliferação de escorpiões, o que ocasionou um problema grave de saúde pública e ambiental, provocando, inclusive, até hoje, mortes de crianças. Estou tentando demonstrar a

inter-relação entre diversos fatores que, algumas vezes, não têm nada a ver com a limpeza pública e têm muito a ver com a saúde pública.

Existem algumas iniciativas no Brasil. Belo Horizonte é o município mais adiantado nesse aspecto: começou há mais ou menos dez anos e já possui implantadas três usinas de triagem e processamento de entulho. Iniciativas como essa têm de ser copiadas por outros. A maior dificuldade, no tocante ao entulho, é a sua captação em pontos únicos para poder chegar às centrais, mas, esse é um trabalho que se consegue fazer. São Paulo iniciou o projeto em 1992, porém não prosseguiu; acredito que deverá retomar essa questão, porque o problema é sério.

A coleta de resíduos de saúde é outro problema, porque, na maioria das cidades, está embutida na coleta domiciliar. Para se ter uma idéia, em quantidade, o resíduo de saúde não representa muito, podendo chegar no máximo a 2% do peso de todo o resíduo domiciliar de uma cidade. Só que, em termos de saúde pública, isso representa uma questão crucial.

Como um município pequeno vai equacionar a coleta de resíduos de saúde? Como um município pequeno, se quiser coletar isso em separado, vai solucionar a disposição final ou o tratamento desse resíduo? Porque, hoje

em dia, no Brasil, grande parte das atividades e das tecnologias está voltada para as cidades maiores.

Existe uma preocupação muito grande, da minha parte, com os quatro mil municípios brasileiros que têm populações de até 20 mil habitantes. Como fica o sistema de limpeza desses pequenos municípios? Se formos abordar, provavelmente, eles não terão problema com resíduo industrial, e sim com entulho, com resíduos de saúde, porque, no mínimo, um município desse tem uma unidade de atendimento de saúde, não necessariamente um hospital. Como soluciono a varrição de uma pequena cidade? Como soluciono a coleta domiciliar dela?

Muitos municípios brasileiros aderiram ao uso de caminhão compactador para realizar a coleta de lixo. São medidas desnecessárias. Como dizia o saudoso Prof. Lindemberg, muitos municípios brasileiros jamais deveriam ter dispensado a carroça, porque o animal sabia até o caminho para fazer a coleta, não queimava combustível, gerava empregos e dava conta, plenamente, da quantidade de lixo gerada por aquela comunidade urbana. Tanto que a capital do Acre, Rio Branco, por dificuldades enfrentadas no uso dos caminhões para efetuar a coleta em áreas de difícil acesso (ruas de terra e esburacadas), colocou uma equipe de carros de bois para poder retirar o lixo de algumas vias.

Vejam o quanto essa opção de coleta é importante, embora, para muitos prefeitos, signifique um atraso tecnológico não ter o caminhão compactador. A própria coleta seletiva, em pequenos municípios, poderia ser planejada para ser feita por tração animal. Estar-se-ia gerando uma meia dúzia de empregos, sem necessariamente provocar poluição do ar, provavelmente melhorando a relação custo-benefício, se utilizado esse transporte alternativo.

Dentre os problemas apontados na limpeza pública no Brasil, o mais importante se refere aos lixões de céu aberto que os municípios mantêm, provocando enormes impactos ao meio ambiente e à saúde pública. Estima-se que em torno de 90% dos municípios brasileiros destinem seus resíduos aos lixões, o que denota uma falta de sensibilidade do administrador público e irresponsabilidade perante o meio ambiente.

Para ilustrar o item relativo aos problemas ambientais associados ao tratamento e ao sistema de limpeza, mostrarei algumas ilustrações.

A foto 1, feita em 1997, ilustra o Lixão de Chapecó, a céu aberto. Fiz questão de citar a data, porque hoje essa situação pode estar modificada.



Foto 1: Lixão de Chapecó-SC (1997) com escorregamento dos resíduos de uma altura de aproximadamente 100 metros nas margens de um rio.

Esse lixão tem mais de dez anos. O que se está vendo não é uma cachoeira de água, mas uma cachoeira de lixo, com, mais ou menos, 100 m de altura; dá para ver a encosta. Embaixo, existe um rio, um curso d'água, uma coisa comum, e duas vertentes com o lixo escorregando. Seria praticamente incalculável colocar no papel o custo que representaria a recuperação de uma área como essa.

Fazendo um alerta, dificilmente e infelizmente, recuperaremos essa área a ponto de deixá-la como era.

A foto 2 mostra uma vala para descarga de resíduos de serviços de saúde sem o devido fechamento e chorume aflorando por deficiência no sistema de drenagem do aterro.

Essa foto mostra uma outra situação muito comum, principalmente no Estado de São Paulo. Trata-se de um aterro controlado, e não um aterro sanitário, porque tem problemas de drenagem; a parte escura é o chorume aflorando no fundo da vala que foi aber-



Foto 2: Aterro Controlado do Município de Piracicaba-SP (1996)

ta. E o resíduo de saúde, essa parte branca, com mais resíduos comerciais. Pode-se observar que há também resíduos de avícola junto com os resíduos de saúde, tudo isso a céu aberto, exalando mau cheiro e servindo de criadouro de mosca.

Esses municípios costumam declarar que têm vala séptica para resíduo de saúde. O que vocês estão vendo nunca foi vala séptica. É uma co-disposição muito mal feita, em um aterro sem nenhuma condição de receber esse tipo de resíduo. Na vala séptica – pelo que conheço, o único município no Estado de São Paulo que a possui é Bauru –, o resíduo de saúde é separado do lixo domiciliar; é uma vala específica, impermeabilizada, sem infiltração de água, com todos os cuidados. Isso sim é uma vala séptica.

A foto 3 mostra uma outra vista geral, do lixão da cidade de Maringá. É uma área de 240 mil m², localizada em declive, uma meia encosta, e um rio na parte de baixo. Percebem-se os



Foto 3: Vista geral do lixão do Município de Maringá-PR (1999)

Existem dezenas de catadores vasculhando os resíduos que são deixados a céu aberto, sendo que o chorume gerado é carregado para o rio na parte baixa do terreno.

casebres improvisados dos catadores – diria ser um dos maiores problemas hoje no Brasil; os aspectos de queima do resíduo a céu aberto; o chorume, que é o líquido – não tem drenagem alguma – escorre superficialmente até alcançar o curso d'água. Além de estar na rota de chegada dos aviões, tanto do aeroporto antigo como do que acabou de ser inaugurado, ainda oferece um risco de operação aérea.

Esse tipo de problema é sério, e não se justifica municípios brasileiros apresentarem essa condição, nem financeiramente falando, porque isso aqui é, simplesmente, descaso total e falha enorme na operação.

Na foto 4 há duas condições: uma usina de reciclagem e uma de compostagem. Essas usinas foram fartamente oferecidas, há dez, quinze anos, inclusive com financiamento do



Foto 4: Usina de Triagem e Compostagem do Município de Passo Fundo-RS (1995)

Utilizada apenas para triagem de materiais passíveis de aproveitamento (reciclagem).

BNDES a fundo perdido. E os prefeitos, não sei se inadvertidamente, compraram esses equipamentos, pensando que iriam solucionar todos os problemas de destinação final dos seus resíduos.

A foto 4, tirada em 1995, é da usina de Passo Fundo. Ela está em operação somente para triagem de resíduos recicláveis.



Foto 5: Lixão do Município de Passo Fundo-RS (1995) Resíduos apenas espalhados com o trator de esteiras sem cobertura e drenagem de chorume e gases.

A foto 5 ilustra que aos fundos da unidade de reciclagem está o lixão, totalmente a céu aberto. Então, a usina, por si só, não muda a condição dos lixões infelizmente.

O município que tiver interesse em montar um equipamento daquele, primeiro deverá solucionar o destino final, porque, daquele processamento na usina, sobra uma grande quantidade de materiais que têm de ser aterrados. Não existe nenhum processo milagroso a ponto de solucionar 100% dos resíduos gerados hoje. Até em função da composição e da característica.

A foto 6, de 1998, mostra uma usina de separação de resíduos domiciliares de Fortaleza, onde há mais ou menos trezentas pessoas trabalhando em péssimas condições: pessoas descalças ou de chinelos, sem luvas, sem qualquer segurança. Durante a visita, encontrei crianças no local. Inclusive há ocorrências de acidentes de trabalho com vítimas fatais nessa esteira. Essa usina é administrada por uma cooperativa, que realmente divide com os trezentos associados os recursos obtidos com a venda dos materiais.

No mesmo complexo de Fortaleza, pode-se ver ao fundo um lixão, que paralisou o seu uso em 1998, época em que foram inaugurados três aterros metropolitanos. Esse lixão, por sua altura, está localizado em um dos pontos mais bonitos de Fortaleza, de onde



Foto 6: Usina de triagem e separação de resíduos do Município de Fortaleza-CE (1998)



Foto 7: O Lixão de Jangurussu - Município de Fortaleza-CE (maio/1998)

Foi desativado nesta época com a inauguração dos aterros sanitários metropolitanos.

se tem uma vista panorâmica. Nele, não há nenhum serviço de drenagem. Eles estavam apenas encapsulando com terra, colocando uma drenagem superficial para água de chuva, sem qualquer preocupação com o biogás e o chorume, que, no caso, é pouco em função da umidade e das condições do local.

Na foto 8 o ponto do transbordo, que nada mais é do que uma

unidade de transferência de lixo dos caminhões coletores para as caçambas de 30m³ que efetuam a viagem até o aterro metropolitano de Caucaia. No local se está realizando uma operação totalmente errada, pois existem animais e pessoas vasculhando o lixo durante a operação, além do pessoal que está na esteira de triagem. Estamos falando disso da capital do Ceará, incluída entre as dez maiores do país.



Foto 8: Estação de Transbordo de Resíduos Domiciliares do Município de Fortaleza-CE (1998)

Ao fundo e à esquerda, observa-se o lixão do Jangurussu, encerrado em 1998.

Os resíduos recicláveis devem ser, preferencialmente, enfardados para possibilitar o transporte; há de haver cuidados no armazenamento, asseio e higiene na estocagem desses produtos, porque cada um deles demanda um tempo até ser comercializado. A demora pode ser de meses para juntar uma quantidade suficiente de um determinado produto, seja ele alumínio, papelão ou vidro, para ser levada aos centros de consumo. Por isso, esses cuidados são extremamente necessários.



Foto 9: Galpão com prensas para enfardamento de resíduos recicláveis estocados após a coleta seletiva no Município de Maringá-PR (1999).

Normalmente, no Brasil, não se fala muito sobre a fração orgânica dos resíduos domiciliares, que, em geral, é ainda muito alta (pelo menos 50% na média). No caso de São Paulo, por exemplo, 48% dos resíduos domiciliares são constituídos de material orgânico. Esse dado é muito importante para uma reflexão. Quando se trata de reciclagem e reaproveitamento, não podemos esquecer a fração orgânica. Poucos projetos pensam em valorizar essa fração de resíduo. Há municípios brasileiros em que esse componente pode representar até mais de 70% do lixo das casas.

Por que não pensarmos em reaproveitar? Em vez de pagar um custo de aterramento, dever-se-ia utilizar a matéria orgânica, que poderia retornar para o solo e teria uma função muito mais nobre em um processo de compostagem, e não seria necessariamente uma usina instalada. Existem quatro mil municípios de até vinte mil habitantes, e cada um deles poderia gerar meia dúzia de empregos se reali-

zasse esse trabalho manualmente e com auxílio de pequenos equipamentos e ferramentas. Com certeza, o reaproveitamento traria um grande ganho para o município.

Há na foto 11, um detalhe do descarregamento no pátio de compostagem, onde os resíduos deverão ficar por um período de mais ou menos noventa dias, devendo ser acompanhada a evolução de parâmetros como temperatura,



Foto 10: Caminhão compactador tipo “Kuka”, efetuando a coleta seletiva de matéria orgânica do Município de Pinhais-PR (2000).



Foto 11: Detalhe dos resíduos orgânicos colocados em leiras no pátio de compostagem da Secretaria de Meio Ambiente do Município de Pinhais-PR (2000).

umidade, pH e relação de carbono/nitrogênio, a fim de se obter um composto de qualidade. Para se ter uma idéia, esse foi um dos primeiros compactadores do Brasil há mais de vinte anos. Muitas prefeituras têm esse equipamento sucateado em suas garagens, porque “caiu de moda”, e se tornou pouco eficiente em termos de compactação, mas, para a coleta seletiva de orgânicos, é um excelente equipamento; funciona, grosseiramente, como se fosse um bioestabilizador de usina de compostagem, por meio de sistema giratório. Pode-se agregar, além da coleta de supermercados e feiras livres, outros resíduos, como, por exemplo, uma trituração de poda, serragem, e o trabalho inicial pode ser feito de forma mecânica durante a coleta; em seguida, deposita-se e faz-se um controle de uma compostagem natural a um custo reduzido.

A foto 12, de 1999, é da coleta seletiva (ponto de entrega voluntária) de Maringá – e faço um alerta: quando se vai instituir um programa de coleta seletiva, é necessário observar alguns procedimentos, pois representam economia e racionalizam o trabalho. Podemos ver nessa foto que os contêineres foram adaptados sobre a sua tampa, com bocas de carregamento, mas não é possível o basculamento do equipamento, porque o caminhão de coleta só pode ser carregado e descarregado manualmente. Verifiquem que os funcionários da prefeitura reti-



Foto 12: Contêineres para entrega voluntária de material reciclável no Município de Maringá-PR (1999).

ram os recicláveis do contêiner para ensacar e, em seguida, colocar no caminhão-baú, tornando-se um trabalho demorado, comprovando que não há racionalização. Essa situação é muito comum nos programas de coleta seletiva no Brasil.

Portanto, ao adequar e planejar sistemas de coletas, é preciso verificar se o tipo do caminhão, o volume de resíduo e os equipamentos são apropriados e compatíveis entre si para reduzir a operação, porque a hora parada de uma equipe é desperdício.



Foto 13: Caminhão carroceria tipo baú, utilizado para a coleta seletiva no Município de Maringá-PR (1999). Em uma carroceria dessas cheia, gasta-se em torno de duas horas para efetuar a sua descarga.

A foto 14 retrata uma denúncia, feita em 1999, de uma especialista que realizou uma pesquisa em Curitiba sobre os trabalhos dos *carrinheiros*. Em Curitiba, estima-se que haja em torno



Foto 14: Depósito de materiais recicláveis do Município de Curitiba e o trabalho dos carrinheiros “puxadores de papel” que recolhem 76% de todo o lixo reciclável produzido na cidade.

Fonte: *Jornal “Gazeta do Povo”*, p. 1 (28/set./1999)

de três mil *carrinheiros* informais nas ruas, alguns com envolvimento em acidentes de trânsito, inclusive atropelamento, e muitos deles vinculados de uma forma meio escrava ao dono de depósito de material reciclável, o que é muito sério. É um trabalho que envolve uma série de questões, como a da exploração da atividade do *carrinheiro* e os ganhos possíveis dos intermediários, além do maior beneficiário, a indústria consumidora dos produtos coletados. Para muitos que chegam a Curitiba sem carteira, sem documento, sem qualquer situa-

ção definida na vida e analfabeto, a única coisa que lhes resta é virar empregado do dono do depósito. Isso foi objeto de uma denúncia publicada pelo jornal *A Gazeta do Paraná*. Não sei como o pesquisador conseguiu o destaque de uma página dupla em jornal de grande circulação, explicando toda a rota denominada de “exploração”.

Dos trabalhos de coleta seletiva de capitais que conheço, o que achei mais abrangente e consolidado é o de Porto Alegre, onde estive em janeiro de 2000. Lá existem oito galpões iguais a esse da foto 15. O lixo seletivo feito pela prefeitura é



Foto 15: Galpão de Triagem de Resíduos Recicláveis do Município de Porto Alegre-RS (2001)

Separação e triagem dos resíduos realizadas por mulheres.

transportado por meio de caminhões e é descarregado do outro lado do compartimento; depois, as mulheres, já que é um trabalho predominantemente feminino, fazem a separação dos materiais, colocando-os nessas bombas, e, em seguida, passam a um nível abaixo para o enfardamento. Esse trabalho envolve aproximadamente

quinhentas pessoas organizadas em oito associações distintas.

Essa tarefa teve uma função muito nobre em termos de resgate da cidadania das pessoas que, praticamente, não tinham atividade alguma e até então nunca tiveram chance de ser inseridas no mercado de trabalho. Dentre os trabalhos que já vi, acredito ser este um dos mais eficientes. A coleta seletiva de Curitiba não merece nem comparação com a iniciativa de Porto Alegre, com exceção do *marketing*, que foi muito bem planejado.



Foto 16: Aterro Sanitário da Cachimba do Município de Curitiba-PR (1997)

A foto 16, de 1997, mostra o Aterro da Cachimba, na região metropolitana de Curitiba. Como é antiga, hoje resta apenas um pequeno espaço, que, segundo a prefeitura de Curitiba, deve suportar ainda mais uns dois ou três anos de uso. Esse aterro já está chegando ao limite, com dez anos de utilidade, e recebe o lixo de mais ou menos quinze municípios da

região metropolitana de Curitiba sem nenhum pagamento. Todo o custo dessa obra é subsidiado pelos munícipes



Foto 17: Galpão de Triagem de Resíduos Recicláveis do Município de Porto Alegre-RS (2001)

Setor de Prensagem e Enfardamento dos Materiais para posterior venda.

de Curitiba, inclusive os lixos de indústrias e grandes geradores comerciais são descarregados aqui a custo zero. É o maior absurdo que já presenciei até hoje em termos de região metropolitana. Isso é muito sério, pois lesa diretamente o bolso do contribuinte curitibano sem qualquer justificativa.

Toda instalação de limpeza, seja uma garagem ou um local para os fun-

cionários, deve ter, primeiramente, água. Como vou proporcionar banho para as pessoas sem água? Tenho de ter refeitório e preciso de água. Então, água é o suprimento básico de que preciso no dia-a-dia.

Na verdade, os técnicos dos sistemas de limpeza pública têm de ser



Foto 18: *Essa foto mostra um trabalho que realizei, em 1997, na Bahia. Vemos a cidade de Ilhéus, onde 30% da população vive nos morros; não se tem como realocar essa população, o que ocasiona um problema sério, físico e estrutural.*

criativos e quase mágicos para poder retirar o resíduo de uma população que está assentada dessa maneira. É co-



Foto 19.

mun essa situação em inúmeras cidades brasileiras independentemente do porte ou região.

A foto 19 demonstra um ponto de acúmulo de lixo misturado com outros tipos de resíduos não abrangidos pela coleta domiciliar. Ambientalmente, é a coisa mais grave que se pode ter na cidade e é de difícil extinção. Em Ilhéus, contei mais de cem pontos dessa natureza, embora a prefeitura ofereça uma coleta diária de segunda a sábado. É um problema de educação, em que a população tem de ser orientada no sentido de mudar os maus hábitos, tomando ciência, por exemplo, do sério problema mantido nas proximidades da própria moradia.

Observamos na foto 20 um ponto de estocagem de resíduos de um conjunto residencial ao lado de um terreno baldio. Como consequência, pos-



Foto 20.

sibilita a proliferação de ratos e moscas. Uma boa legislação no município e ações de fiscalização podem atenuar esse problema com a construção de

abrigo de resíduos, por exemplo.



Foto 21.

Abordei a questão do abandono do trabalhador da limpeza. A foto 21 mostra no Município de Maringá, uma rua asfaltada apesar do barro, e o pessoal trabalhando sem qualquer equipamento ou uniforme, que deve ser preferencialmente da cor laranja, segundo estabelece a norma da ABNT, e essa rua deveria estar sinalizada para alertar os motoristas.



Foto 22.

Vemos a Usina de Ourinhos, uma usina subdimensionada; a foto 22 já tem uns sete anos e mostra o problema de acúmulo de lixo por

subdimensionamento de toda a recepção do resíduo no fosso. O lixo é misturado durante o processo de coleta e compactação, o que se torna uma desvantagem quando passa pela esteira de separação manual, ocasionando uma perda considerável dos materiais potencialmente recicláveis. A separação de resíduos deve ser pensada na origem, senão a perda do material é muito grande, tornando ineficiente,



Foto 23.

além de elevar os custos com resultados pouco viáveis.

Fala-se muito em controle de dengue no Brasil, utilizando-se recursos do Ministério da Saúde e Meio Ambiente, mas observamos que a própria usina de separação de resíduos recicláveis fica acumulando água nos recipientes (vidros, latas etc.). Gasta-se dinheiro de um lado para combater o *Aedes aegyptie*, de outro, pela ação desordenada da própria prefeitura, facilita-se a sua proliferação, o que é um absurdo e constitui um gasto desnecessário do recurso público.



Foto 24. Sistema Beccari de Compostagem, utilizado por várias cidades brasileiras até a década de 1970 com aparente viabilidade.

Na foto 24, as instalações da Cobel – Companhia de Beneficiamento de Lixo na cidade de Maceió – AL. Vemos um sistema improvisado de retirada do lixo antigo do lixão, já em decomposição há anos. Não sei se ainda está em funcionamento, pois isso deve ter quase dez anos, mas é uma iniciativa interessante: o peneiramento, que é uma atividade simples, consiste em retirar a fração orgânica aproveitável, retornando o rejeito para o aterro.

Na foto 25, um incinerador no interior de São Paulo que foi palco de um curso que fizemos pelo Centro de Vigilância Sanitária da Secretaria de

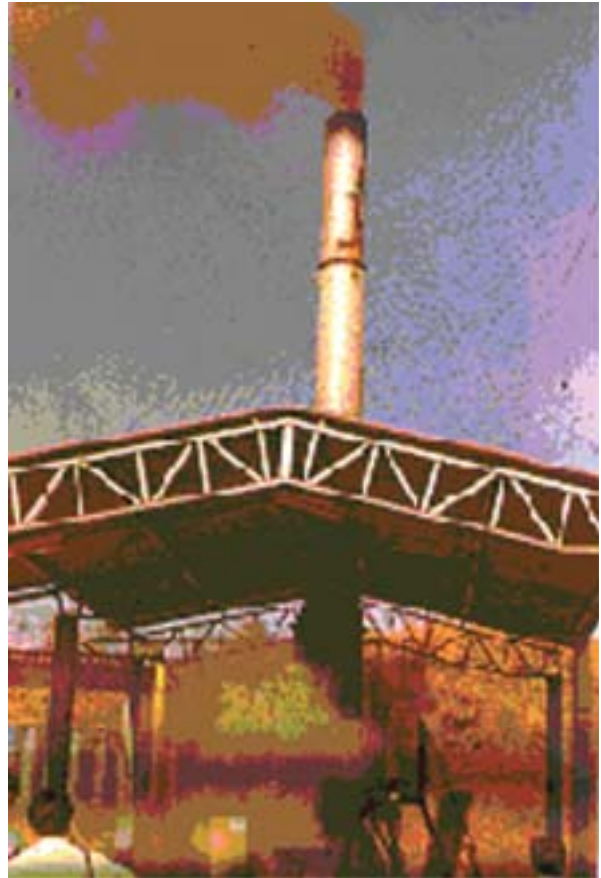


Foto 25.

Estado da Saúde do Estado de São Paulo. A operação do equipamento está totalmente inadequada. O operador, comprovadamente des-treinado, carrega o resíduo de saúde pelo local de retirada das cinzas (pós-queima), com o incinerador desligado; conseqüentemente, entra em operação sem atingir a temperatura ideal para incineração, o que gera sérios problemas de poluição do ar e afeta diretamente os trabalhadores do local.

Na foto 26, um dos incineradores de São Paulo, em operação desde a década de 1960. Ao fundo dele, está uma das estações de trans-

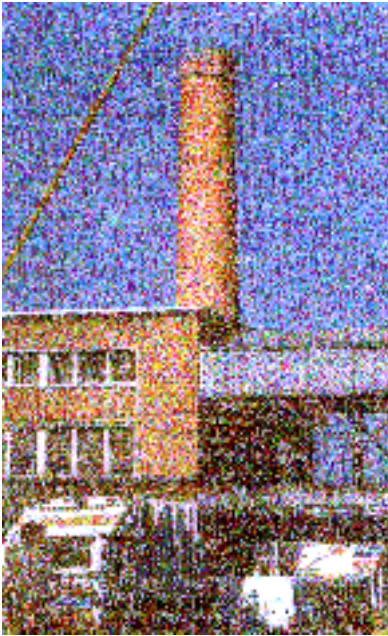


Foto 26.

bordo de resíduos da prefeitura de São Paulo. Esse incinerador é motivo de muita discussão, envolvendo os órgãos de controle ambiental e a prefeitura, além de diversas ações dos moradores vizinhos, pedindo o seu fechamento. Atualmente, São Paulo vive um dilema enorme com relação ao seu funcionamento: é o único que recebe carcaças de animais de pequeno e grande porte para incinerar. O controle de raiva no município está prejudicado e seriamente ameaçado em função do risco de paralisação do equipamento por ação da CETESB em cumprimento à legislação. Notem que o controle de uma doença é prejudicado porque não se planejam investimentos em equipamentos que atendam técnica e ambientalmente as necessidades de uma grande cidade. O Município de Fortaleza-CE instalou um incinerador de última geração em 1998, para receber

resíduos de serviços de saúde, inclusive carcaças de animais, mas, segundo informações, ainda não havia entrado em operação.



Foto 27. Lixão do Município de Araraquara-SP (1993)

Na foto 27, vê-se o chorume, que é resultante da decomposição da matéria orgânica do lixo e se infiltra no solo, poluindo o lençol e a água subterrânea, representando um problema muito sério. Vê-se uma opção mais sofisticada para o tratamento de resíduos de serviços de saúde, sistema microondas, em que o resíduo de saúde vem do hospital, é basculado nesse carrinho e é carregado o equipamento para tratamento. Depois, o resíduo sai desinfectado na caçamba para ser levado ao aterro. São equipamentos caros, com investimentos da ordem de 700 mil dólares, que só se justificam em municípios como Campinas, com grande geração de resíduos, que é o caso.



Foto 28: Aterro São João da Prefeitura do Município de São Paulo-SP (1999)

Atualmente, recebe 6 mil t/dia de resíduos sólidos domiciliares.

Na foto 28, de grande dimensão, o Aterro São João da prefeitura do Município de São Paulo, uma montanha com quase 100m de lixo, com sistema de drenagem de chorume e gases. O chorume é retirado diariamente por meio de carretas tanque e encaminhado para tratamento junto à estação de tratamento de esgoto da SABESP. É uma obra de engenharia civil como qualquer outra que necessita de projeto, construção, operação e monitoramento.

Para finalizar, um aterro de pequeno porte, que deve ser precedido pela elaboração de um projeto, obter os licenciamentos dos órgãos ambientais para implantação da obra e operação. O lixo deve chegar ao pé do talude, ser empurrado de baixo para cima pelo trator de esteiras, compactado, e feita a cobertura ao final do dia. Ao fundo, vêem-se os materiais de drenagem e pedra, pois é uma obra de

engenharia civil e sanitária. Não é impossível de se fazer e não chega a ser uma coisa absurda para a realidade brasileira, apesar de ser uma raridade em grande parte dos municípios brasileiros. Se estes iniciarem um trabalho de correção e minimização de impactos causados pelos seus lixões por meio de pequenas obras de engenharia, será o passo inicial para chegarmos um dia ao aterro sanitário com redução dos problemas ligados à destinação final dos resíduos, que é o mais grave nesse setor.



Foto 29: Aterro Sanitário de Município de Médio Porte. Situação encontrada na minoria dos municípios brasileiros.

FRANCISCO LUIZ RODRIGUES:
Engenheiro Civil e Sanitarista, Responsável Técnico da Intranscol SA - Coleta e Remoção de Resíduos, São Paulo/SP.

A CONVENÇÃO DOS POLUENTES ORGÂNICOS PERSISTENTES
MARIJANE LISBOA

Ao trabalhar na *Greenpeace* do Brasil desde 1992, no começo era enorme a solidão que a entidade sentia quando se via frente a problemas que, às vezes, já estavam resolvidos legalmente, mas nos quais a lei simplesmente não estava sendo aplicada. Recordo-me, por exemplo, de uma ocasião em que entramos com um pedido de liminar no Rio de Janeiro, solicitando que se embargasse e suspendesse a incineração de ascaréis importados de São Paulo, porque acreditávamos que o incinerador da Bayer não estaria fazendo de maneira a evitar a produção de outras substâncias mais perigosas ainda que os próprios ascaréis e porque havia tecnologias alternativas internacionais mais baratas e não-poluidoras. Não conseguimos do juiz nem do Ministério Público uma manifestação favorável à nossa petição sob a alegação de que éramos uma entidade irresponsável e que a Bayer era uma entidade de fama impoluta.

Daquele tempo para o ano passado – em que tivemos não apenas concedido o pedido de uma liminar suspendendo a decisão da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio – de dar um parecer favorável e conclusivo aos transgênicos, como também a sentença proferida em primeira instância pela Justiça Federal, e finalmente, no recurso, novamente mantida a nossa posição –,

percorremos um longo caminho, e acredito que isso se deveu, antes de tudo, à evolução, dentro da Justiça brasileira e do Ministério Público, das preocupações concernentes ao meio ambiente.

Talvez, para alguns, pareça estranho que a *Greenpeace* tenha sido convidada para falar sobre uma Convenção Internacional de Meio Ambiente. Talvez muitos ainda tenham a imagem da *Greenpeace* como uma entidade que pratica suas ações no mar, com seus “barquinhos”, evitando que as baleias sejam caçadas, ou que subam aos incineradores, ou, enfim, que façam manifestações, para nós chamadas “ações diretas”. De fato, nós as fazemos, mas elas são apenas parte de uma estratégia que visa alcançar legislações políticas, nacionais e internacionais que possam proteger o meio ambiente. Por isso as convenções internacionais de meio ambiente são sempre parte central do trabalho da *Greenpeace*. Temos, inclusive, um departamento especializado nessas convenções, em inglês, chamado *Policy Unity* (Unidade de Política), o qual reúne advogados especializados em Direito Internacional que acompanham cada uma dessas convenções, visando propor discussões e debates, interferir neles e partilhar deles, buscando encontrar fórmulas jurídicas adequadas para lidar com determinados problemas ambientais.

Por isso, nos nossos trinta anos de existência internacional, a serem completados no final do ano, podemos citar o Tratado da Antártica, que protegeu a região contra a exploração econômica. Participamos desse tratado desde o início e fomos considerados, por muitos analistas, talvez como o ator principal, ao reunir e mobilizar os diversos países para que se alcançasse um compromisso dessa natureza. Também a Convenção de Londres, que proibiu o despejo de resíduos tóxicos nos oceanos – essa convenção também foi acompanhada pela *Greenpeace* com muita atenção, desde seus primórdios até os resultados finais; a Convenção da Basiléia, que proibiu a exportação de resíduos perigosos dos países industrializados para aqueles em desenvolvimento – essa foi uma das convenções em que mais trabalhamos; a Convenção de Mudanças Climáticas; o Protocolo de Biossegurança e, antes dele, a própria Convenção de Biodiversidade, que é um protocolo para lidar com a questão dos transgênicos, tão famosos aqui no Brasil, e que visa conceder aos países eventualmente importadores o direito de dizer “não” a exportações que venham a ser programadas; e, finalmente, a Convenção sobre Poluentes Orgânicos Persistentes – POPs que se encontra em fase final. Essa lista não está completa, mas cita as convenções mais importantes em que a *Greenpeace* trabalhou.

A Convenção de Poluentes Orgânicos Persistentes foi acompanhada pela *Greenpeace* desde o seu início e mesmo antes que as negociações na ONU se iniciassem. Com o fim de construir um instrumento legal internacional, a *Greenpeace*, desde meados dos anos de 1980, quando estava lidando com o problema do lixo tóxico jogado no mar – por isso a Convenção de Londres, que tratava do tema –, começou a identificar que, entre os resíduos perigosos jogados ao mar, havia uma categoria especial, os chamados “organoclorados”, os quais tinham cloro e carbono em sua composição e apresentavam riscos especiais para a saúde humana. Nessa época, já era mais ou menos claro serem esses organoclorados cancerígenos.

O nome assusta sempre. O que são esses organoclorados? Algo raro que não conhecemos? Não, eles estão em grande parte dos pesticidas que foram utilizados nos anos de 1950, de 1960 e de 1970; estão em grande parte dos desinfetantes e alvejantes que foram usados na lavagem de roupas, no branqueamento de papel, celulose e tecidos; foram e são usados em vários procedimentos nas indústrias químicas – estão, por exemplo, presentes no PVC, esse plástico que ainda vemos ser elogiado: “mudamos os tetos das casas, de madeira para PVC. Os canos de PVC são melhores que canos de cobre”; estão presentes muitas vezes

de uma maneira não-intencional, quando se incinera material orgânico em que estão presentes, por exemplo, alguns copinhos de PVC. Eles se formam em função da combustão, onde estejam presentes PVC, cloro e material orgânico. Mediante a incineração – talvez muitos de nós, por desconhecermos tecnicamente um problema, acreditamos ser a solução –, em vez de se eliminar um problema, cria-se um maior, porque gera um tipo de organoclorado, as dioxinas, que agora estão começando a ficar famosas, depois do escândalo das galinhas com dioxina, na Bélgica – houve um escândalo, porque se descobriu uma contaminação de ovos, galinhas etc., inclusive, suspendeu-se a exportação de chocolates e de outros produtos da Bélgica em decorrência desse problema.

As dioxinas não são produzidas intencionalmente, mas podem e são produzidas todas as vezes em que se incinera material orgânico no qual exista cloro. Além disso, todas as indústrias que trabalham com cloro ou produzem subprodutos de cloro, inclusive as fábricas de PVC, no seu processo de produção e na eliminação de seus resíduos, produzem dioxinas e furanos. As dioxinas são mais famosas, mas há duas famílias: as dioxinas e os furanos, ambos com capacidade, e disso já se desconfiava nos anos de 1980, de

serem substâncias cancerígenas. No fim dos anos de 1990, já estava cientificamente comprovado que eram cancerígenas.

Em 1995, quando a Agência de Meio Ambiente norte-americana lançou seu último inventário sobre a toxicidade das dioxinas, concluiu-se que, além de serem cancerígenas e serem as substâncias mais potentes do ponto de vista do câncer, também apresentavam problemas tão ou mais sérios do que o câncer: causavam perturbações ao sistema nervoso e afetavam gravemente o sistema imunológico. Daí, podemos associar a maior incidência de câncer à baixa eficiência do sistema imunológico em virtude da presença das dioxinas. Elas afetavam o sistema reprodutivo, trazendo tipos de transtornos possíveis tanto para as espécies animais, quanto para a humana: aborto, má-formação de feto, doenças congênitas etc. Elas afetam também o desenvolvimento das crianças e dos filhotes de animais em geral, trazendo alterações ao longo do seu período de crescimento. Isso fica claro nesse relatório da Engenharia de Proteção Ambiental Ltda. – EPA, em 1995.

O problema agravante desses poluentes é que, além de serem altamente tóxicos, são persistentes no meio ambiente, ou seja, não se desfazem, nem se degradam rapidamente; podem levar muitos anos ou

décadas para se degradar. Por serem persistentes no meio ambiente, têm uma outra característica: não se degradam em água e fixam-se no tecido gorduroso ou adiposo dos animais e do ser humano. Por se fixarem nesse tecido e não se degradarem, eles são **bioacumulativos**, ou seja, acumulam-se no tecido gorduroso e, na cadeia alimentar, vão passando adiante sem se perder.

Então, se considerarmos, por exemplo, plantas que foram aspergidas ou que sofreram, de alguma maneira, contato com essas substâncias, ou um animal, como a vaca, que come essa planta, nós, que comemos o bife e somos os últimos na cadeia alimentar, teremos toda a quantidade de dioxina que tiver sido acumulada da grama até nós.

Animais como as baleias, particularmente aquelas que comem peixes grandes, as chamadas “baleias com dentes” – que, na verdade, não são baleias, mas pertencem a um outro grupo –, os ursos polares, que comem focas, animais que concentram grandes quantidades de gordura, fundamental para sua sobrevivência tanto nos oceanos quanto no Pólo Ártico, têm grandes concentrações de dioxinas e de todos esses outros organoclorados .

As mulheres *inuit* – antigamente chamávamos de “esquimós”, que não é o termo correto, e ontem

ouvimos um procurador explicando que os grupos indígenas devem ser chamados pelos nomes pelos quais eles querem ser denominados, e não pelos que nós lhes damos –, têm no leite materno enormes quantidades de dioxina. No Pólo Norte, nunca existiu qualquer indústria nem se usou qualquer desses pesticidas.

Como é possível que essas pessoas ou animais no fim da cadeia alimentar e em regiões tão distantes como o Pólo Ártico estejam tão contaminadas com substâncias que usamos na região temperada ou tropical, na nossa agricultura ou nossas indústrias? Devido a um fenômeno denominado “efeito de destilação global”. É como se o planeta fosse um imenso destilador, e essas substâncias emitidas na sua parte central, na faixa entre os dois trópicos, sobem, evaporam-se, porque são altamente voláteis, são transportadas pelos ventos e também pelas correntes e pelos rios chegam até os oceanos, e – a parte que se volatilizou –, quando alcançam os pólos, em função do frio, condensam-se e se depositam.

Temos mais estudos mostrando esse efeito no norte do que no sul – mas também existem mais estudos no norte do que no sul. Essa é a razão pela qual os pólos estão mais contaminados com essas substâncias que as próprias regiões que as usaram e pro-

duziram, o que é, do ponto de vista ecológico e ético, extremamente injusto. Isso faz os poluentes orgânicos persistentes – não apenas os organoclorados, que são o principal grupo deles – serem um problema global, portanto, caracterizados de poluentes globais. Todos os oceanos estão contaminados com tais substâncias. O Mar Báltico, por exemplo, tem grande quantidade de pesticidas nunca utilizados naquela região, mas provenientes do Caribe. Os pesticidas atravessam o ar por esse fenômeno que acabei de descrever e depositam-se nessa região. Então, o óleo de fígado de bacalhau, muito usado até hoje como suplemento alimentar, para recuperação de doentes etc., tem altas concentrações de ascarel, pois todo bacalhau do Mar do Norte foi contaminado com essas emissões.

O reconhecimento de que os organoclorados, em particular, tomando como categoria mais abrangente esses poluentes orgânicos persistentes, são um problema global fez com que as Nações Unidas se mobilizassem para preparar uma convenção internacional visando reduzir, eliminar e controlar esses poluentes.

Na verdade, as pressões começaram muito antes. Primeiramente, com uma Conferência dos Povos do Círculo Ártico, os quais, já no começo dos anos de 1990, apelavam para as autoridades internacionais tomarem

alguma iniciativa a fim de reduzir esses poluentes; logo depois, os países que pertencem ao grupo da Convenção do Mar do Norte fizeram um apelo no sentido de eliminar essas substâncias; mais adiante, a Conferência do Atlântico Norte, que reúne a Europa Ocidental, os Estados Unidos e o Canadá, também fez um apelo no mesmo sentido; a Conferência de Barcelona, que reúne todos os países europeus do Mediterrâneo, norte da África e Ásia Menor, também tomou uma decisão da mesma natureza.

Finalmente, em março de 1995, o Conselho Diretivo do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas convocou os organismos que trabalham na área de segurança química para avaliar doze substâncias consideradas mais perigosas, solicitando-lhes que fizessem um estudo sobre que medidas poderiam ser tomadas com relação a eles. Formou-se um grupo de trabalho, que se reuniu por diversas vezes, até que, em junho de 1996, ele pôde concluir seus estudos, considerando haver informação científica suficiente para requerer uma ação internacional visando à minimização dos riscos e sugerindo, então, se estabelecesse uma convenção internacional com o intuito de controlar esses poluentes.

O Conselho Diretivo do Programa de Meio Ambiente da ONU, em 1997, aceita a recomendação do gru-

po de trabalho e indica ao próprio programa de meio ambiente da ONU a formação de um comitê internacional para serem negociados os termos de uma convenção com o objetivo de controlar esses poluentes. Forma-se um comitê internacional, pois há representantes diplomáticos e técnicos de todos os países, e foram realizadas cinco reuniões para se preparar o texto – desde 1998, na África do Sul –, ao fim do que se chegou a um acordo, com relação ao texto do convênio, que deverá ser assinado nos dias 22 e 23 deste mês, em Estocolmo. Chamar-se-á “Convenção de Estocolmo para os Poluentes Orgânicos Persistentes”.

Resumindo a essência desse tratado, ele tem como objetivo proteger a saúde humana e o meio ambiente dos poluentes orgânicos persistentes, familiarmente chamados de “POPs”. Suas medidas principais são obrigar os países a adotar medidas políticas e estratégias para eliminar as emissões de organoclorados, por exemplo, proibir sua produção, exportação e importação; substituir materiais de modo a evitar a produção dessas substâncias; substituir tecnologias e adotar tecnologias alternativas que não produzam tais substâncias, de modo a poderem ser eliminadas do ambiente em um tempo razoavelmente curto.

Os principais méritos dessa Convenção, do ponto de vista ambiental, são, em primeiro lugar, a

clara adoção do princípio da precaução, tanto no seu preâmbulo quanto nos chamados “artigos operativos”. Esse, aliás, foi um dos maiores pontos de polêmica na negociação porque, como muitos dos que lidam com Direito Internacional devem saber, o princípio de precaução é muito combatido por países como os Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, que o consideram um princípio gerador de problemas para o desenvolvimento da indústria e da economia. Eles ainda partilham da velha noção de que, *primeiramente, descobramos os problemas, mesmo que morram alguns, ou muitos e, depois, os proibimos*, ou seja, eles ainda não adquiriram a idéia de que o ônus da prova, no caso, deve caber a quem quer empreender alguma coisa ou a quem está introduzindo ou mantendo uma prática nociva ao meio ambiente, e não à própria vítima ou às próprias vítimas, no futuro.

Esse foi um dos pontos de debate, porque esses países queriam que o princípio da precaução ficasse apenas no preâmbulo do convênio – que, evidentemente, tem pouquíssimo efeito do ponto de vista prático, como se sabe –, enquanto a maioria dos países insistia que ele estivesse presente nos artigos operativos, aqueles que, por exemplo, não exigem a existência de provas definitivas de que determinadas substâncias fazem mal à saúde, mas

apenas indícios sérios para já se tomarem medidas visando à sua eliminação, redução e controle. Outro aspecto muito importante nesse convênio é o princípio da prevenção, porque não se trata de precaver-se, mas de, sabendo-se que algo pode gerar um dano, tomar as medidas necessárias para evitá-lo.

Basicamente, isso se traduzia na seguinte questão: vamos pedir aos países assinantes do convênio que tomem as medidas necessárias para eliminar a geração de POPs, ou vamos apenas pedir a esses países que os reduzam? Na verdade, dos doze POPs que estavam em discussão, sobre sete deles não havia muito problema, porque se tratava de velhos pesticidas usados nos anos de 1950, de 1960 e de 1970 que já estavam, a maior parte deles, proibidos de serem utilizados nos países. O grande problema dos doze eram, na verdade, as dioxinas e os furanos, assim como ascaréis e hexaclorobenzenos, que podem ser produzidos involuntariamente na indústria química do cloro e na incineração. Esse era o ponto de divergência, que se cristalizava em torno do dispositivo que propunha a eliminação dessas substâncias não-intencionais, porque se se dissesse, como finalmente se fez, que a intenção do tratado é eliminar, o quanto possível, essas substâncias, isso implicava adotar políticas de prevenção.

Todos os Estados deveriam

reorientar suas políticas de resíduos de modo a evitar que tecnologias produtoras deles continuassem em vigor, mesmo que fosse a longo prazo e mesmo que fossem consideradas as dificuldades econômicas, práticas, técnicas etc., mas isso teria que estar como meta e vontade política expressas nesse tratado.

A argumentação contrária, de que devíamos apenas apelar para uma redução, usando frases como “impossível eliminar inteiramente; na natureza existe sempre um pouquinho de cloro; quando uma floresta pega fogo, um pouco de dioxina é produzida” – é verdade, mas em quantidades tão mínimas que não afetam o meio ambiente – visava continuar preservando as indústrias de incineradores, de cloro, ou seja, há dificuldade de adotar a visão de que, em certos casos, a prevenção significa eliminar e abandonar a produção e uso de substâncias tóxicas.

O grande ponto de debate finalmente foi resolvido de forma positiva. Enfatizo o que a política de prevenção começa não pela reciclagem nem sequer pela reutilização dos produtos, pela redução da geração de substâncias tóxicas. Quando pensamos em substâncias tóxicas, a meta não é apenas redução, mas eliminação. Se adotamos seriamente e entendemos o que é o princípio de precaução, não poderemos admitir haja

níveis aceitáveis de ingestão de substâncias tóxicas. Não há ciência que o comprove, e como existe a dúvida e temos, antes de tudo, de zelar pela saúde pública e pelo meio ambiente, há que se eliminar o uso de substâncias tóxicas nos processos produtivos.

A reciclagem é apenas uma terceira ou quarta opção depois de seguirmos este caminho: a eliminação, a redução da geração de lixo e a reutilização dos materiais, porque uma política meramente de estímulo à reciclagem pode levar, cada vez mais, a um desperdício maior e a uma cultura dos descartáveis: descartamos, desperdiçamos e depois reciclamos; então, não há problema, certo? Em vez de fabricar copinho de plástico, de casco que dure um ano, máquina de lavar que quebra depois de um ano etc., fabriquemos objetos que durem muito, para não precisarmos ficar jogando fora a cada ano e gerando todos os problemas relativos a transporte, reciclagem etc.

O terceiro aspecto relevante na convenção foi a ênfase dada ao direito à informação e à participação dos cidadãos na busca de soluções. O Prof. Paulo Affonso Leme Machado insiste na importância das ONGs e dos setores da sociedade civil na busca de soluções para a questão ambiental.

Até hoje, é muito difícil obter informação sobre uma série de dados

relativos ao funcionamento de empresas porque os órgãos públicos ainda não se imbuíram da convicção de que eles são públicos e mantêm, como um segredo industrial, muitas vezes, as informações das empresas, quando a sua função é a de reunir tais informações e colocá-las à disposição dos cidadãos.

Há também ênfase quanto a esse aspecto no convênio e ainda um aspecto novo e interessante: a obrigação de o Estado investigar a contaminação e os danos, porque também é muito comum que, quando há denúncia a respeito de contaminação, o Estado ainda desqualifique a nossa denúncia, dizendo não serem nossos laboratórios reconhecidos e não ter essa organização competência técnica para fazer estudos, não assumindo a obrigação de ele mesmo investigar. Nós, que somos os denunciantes, passamos a ser os criminosos, acusados de um crime, visto que fizemos algo que era a função do Estado, que ele não fez e se sente incomodado de termos feito.

Nessa convenção, está absolutamente clara a responsabilidade dos Estados de investigar a contaminação com POPs, os danos que possam vir de tal contaminação e as soluções a serem buscadas.

Finalmente a relação dos países em desenvolvimento e os desenvolvidos. Há a mesma percepção de que

existe uma responsabilidade comum, mas diferenciada, quer dizer, os países que mais contaminaram o planeta com os orgânicos persistentes são os países industrializados, pois eles têm a grande indústria de cloro e as grandes redes de incineradores. Então, a responsabilidade é diferenciada. Eles não podem exigir de países em desenvolvimento o mesmo que têm de exigir de si próprios em termos de eliminar esses poluentes.

Ligado ao tema, há um reconhecimento da necessidade de os países desenvolvidos oferecerem recursos financeiros e técnicos para que os países em desenvolvimento possam lidar com as suas indústrias, fazer uma conversão do seu pacto industrial e lidar, principalmente, com seus estoques de POPs vencidos.

Há, por exemplo, o problema dos ascaréis, utilizados durante tantos anos. Finalmente, chegou-se à conclusão de que eles são altamente poluentes, tendo sido proibidos no Brasil e na maior parte do mundo. No entanto o que se fazer com eles? Frequentemente acontecem algumas coisas com seus estoques, porque às vezes não são bem armazenados, não estão bem fiscalizados etc. Hoje em dia, há tecnologias alternativas para destruir estoques de POPs vencidos.

Nos países industrializados, há uma imensa pressão para que adote-

mos as tecnologias de incineração, o que tem apenas causas econômicas, ou seja, pretende-se ganhar dinheiro com o nosso País, já que a incineração é uma tecnologia cara e que gera outros POPs, as próprias dioxinas, ou seja, na verdade não se resolveu o problema, mas se cria outro até maior. Então, há um reconhecimento de que os países desenvolvidos devem fornecer recursos para isso.

A negociação do convênio, na verdade, centrou-se em torno da questão da necessidade de eliminar dioxinas e furanos e da necessidade de eliminar ou de não considerar a incineração como método para lidar com esses poluentes, já que a própria incineração gera novos deles.

Em termos de grupos políticos em países, já tivemos, de um lado, o chamado "G-77", grupo que reúne grande parte dos países em desenvolvimento. Originalmente, eram 77 países, apoiados pela União Européia, e, como já comentei, os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia eram contrários tanto ao princípio de precaução nos parágrafos operativos, quanto à eliminação como meta.

Houve uma grande participação de ONGs; formou-se para tal, inclusive, uma rede internacional de ONGs favoráveis à eliminação de POPs, que reunia não apenas entidades

ambientalistas, mas muitas entidades da área médica, mulheres que lidavam com crianças e entidades de proteção da saúde pública, em função de natureza do tema. Sem dúvida, essa participação foi importantíssima para a conclusão dos trabalhos.

O encerramento do convênio coloca algumas observações para os diversos países-partes. O primeiro deles é que, dentro de dois anos, esses países devem apresentar um plano de redução e eliminação dos POPs nos seus territórios, o que implica começar por um inventário: o que existe, o que é produzido, quem produz e quais são as fontes de produção?

Volto àquele comentário que já tinha feito quanto à enorme dificuldade de obter informações das indústrias e dos órgãos públicos encarregados de fiscalizá-las.

O caso da Bayer foi um caso clássico, pois, naquela época, quando se queimaram os ascaréis, pedimos que se sustasse a queima; no ano passado, a *Greenpeace* fez exames na vizinhança do incinerador da Bayer, no Rio de Janeiro, encontrou dioxinas e solicitou à Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – FEEMA que tomasse providências mas, até hoje, a FEEMA não nos respondeu se fez ou não testes, o que tem e o que existe em termos de medidas de controle da própria Bayer.

Como segunda medida e parte desse plano nacional, qualquer governo terá de preparar suas políticas e estratégias para a eliminação desses poluentes em suas fontes, o que significa, por exemplo, ter uma política de rejeição da incineração como tecnologia para lidar com esses poluentes. No momento, há um grupo de técnicos do Conama estudando, dentro da chamada “política de resíduos sólidos”, a adoção da incineração como tecnologia para vários casos.

As estratégias de eliminação nas fontes também têm de buscar substituir tecnologias. Por exemplo, é possível branquear celulose e papel na indústria do papel sem usar cloro nem dióxido de cloro. O dióxido é apenas um cloro diluído; não é solução para o problema. Há outras seqüências químicas que podem ser utilizadas sem a presença do cloro. Novamente temos indústrias que solicitam ampliação e recebem dinheiro de bancos públicos, de órgãos públicos para fazê-la usando uma tecnologia ultrapassada. O Brasil, como assinante desse convênio, não poderá fazer isso, mas deverá ter uma política clara que privilegie aquelas alternativas tecnológicas que não gerem POPs.

Um aspecto muito importante é eliminar produtos e usos. O Estado é um grande comprador de materiais, artigos etc. É preciso eliminar o uso do PVC em todos os artigos hoje no

mercado. Só quem ganha com o PVC são as fábricas de cloro, que, ao produzir a soda cáustica, tem como sobra o cloro; como têm que fazer algo com o produto disso, fazem o PVC, um grande veneno ambiental e um grande problema para todos os países. O lixo tóxico, em grande parte, é tóxico por causa do PVC. É preciso haver uma política para eliminar produtos e usos que não são necessários nem indispensáveis. Se temos outros para substituí-los, por que mantê-los?

É preciso lidar com os estoques de POPs existentes e lidar com eles de maneira a não gerar outros, ou seja, não procurar a incineração, mas as tecnologias alternativas. Tivemos dois casos recentes no Brasil: o caso da Solve, em São Paulo – uma grande lagoa contaminada de dioxinas –, em que foi feito um acordo entre o

Ministério Público, a Solve, a Companhia de Tecnologia de Saneamento – Cetesb e a *Greenpeace*, acompanhando a negociação, pela qual se vão buscar tecnologias alternativas que não levem à geração de mais POPs. Houve o caso de Paulínia-SP, que está nas manchetes dos jornais em São Paulo, em cuja região foi instalada uma fábrica da Shell, onde há grandes depósitos de poluentes orgânicos persistentes

Penso que já temos uma boa agenda de trabalho, tanto nós, entidades não-governamentais, como os juízes, promotores e procuradores.

MARIJANE LISBOA: Diretora Executiva da *Greenpeace*/Brasil e Professora de Relações Internacionais da PUC – SP.

ASPECTOS JURÍDICOS
SAINT-CLAIR HONORATO DOS SANTOS

Estamos trabalhando na recuperação de muitas áreas, e as questões de mata ciliar e reserva legal decididas pelo STJ têm orientado, inclusive, a política de governo do Estado do Paraná, colaborando com a população paranaense e, quiçá, dos três estados do Sul, abarcando, também, a região Sudeste. O equilíbrio e a sensibilidade manifestados pelo Superior Tribunal de Justiça muito engrandecem a Justiça brasileira.

Nós, do campo do Direito, às vezes, não conseguimos alcançar determinadas situações presentes no nosso dia-a-dia, a começar pelo termo que nos impingimos diariamente ao chamar tudo de lixo.

Começamos pelo próprio erro de linguagem ao colocar tudo “na mesma panela” quando, na verdade, são coisas diversas, portanto, necessitam de tratamento diferenciado. A legislação do nosso País é muito boa, pode não estar sendo eficaz nem efetiva, mas alguns conceitos passam por aqui, e tudo aquilo que se disser tem exatamente o objetivo de caracterizar esse tema.

Iniciamos pelo fato de que o Brasil se julga a oitava economia do mundo e está classificado em 74^º lugar pelo índice de qualidade de vida, isso significa que não transfere para a sua população a riqueza que produz.

Tratamos desse assunto porque marginalizamos a população em determinada situação. Temos os famosos catadores de lixo, aos quais não chamamos sequer com a dignidade que merecem, uma vez que são trabalhadores como nós. Se nos referimos a percentual de reciclagem, sempre mencionamos que ele é mínimo. Curitiba é um exemplo de reciclagem sim, mas só pratica coleta na área bonita da cidade; não coleta na favela, porque caminhão não entra na favela; não se recolhe resíduo sólido nem mesmo resíduo orgânico, que, aliás, vai direto para o rio. Começamos a criar um aparato jurídico, e um grande número de cidades está enfatizando essa legislação.

Os catadores de lixo, cidadãos brasileiros, trabalhadores, porque chegam a ganhar até dois salários mínimos em alguns casos, são proibidos de entrar nas cidades fora de determinados horários; em Curitiba, eles só podem entrar no centro da cidade depois das 18h, ou seja, trabalham de noite, quando ninguém está vendo; em Direito do Trabalho, temos o adicional noturno, e não sabemos se eles o estão recebendo. As carroças não podem trafegar. Recentemente foi aprovada uma legislação estabelecendo um horário, parece-me, em Belo Horizonte. O transporte de material no âmbito informal também enfeia a cidade, por isso temos de esconder essa população.

Falemos do que é o resultado do “lixão”, o chamado “chorume”, um líquido preto que nos assusta e também a todos os especialistas, porque sabem que o seu conteúdo são pilhas, pneus, resíduos de saúde, resíduos industriais clandestinos. Existe uma disciplina específica para os resíduos industriais, mas, clandestinos, alguns não são disciplinados: a bateria, a pilha, que têm mercúrio e chumbo em sua composição, são materiais que não são detectados. Esses “lixões” estão localizados, entrando na questão legal, nas famosas áreas de preservação permanente, protegidas pelo Código Florestal, e não deveriam estar lá, pois seus resíduos vão para a água consumida. Todos sabemos que a estação de tratamento de água não trata esses poluentes; não temos segurança quanto à qualidade da água que bebemos em razão desse e de outros fatores.

Voltando à questão da população marginalizada, existem, em Curitiba, sessenta mil famílias morando em áreas de risco, o que significa duzentas mil pessoas com dificuldades relacionadas ao abastecimento de água. Imagino que elas recebam a da Companhia de Águas, mas não dispõem de saneamento básico ou, pelo menos, de coleta e tratamento de esgoto – isso quer dizer que todo o lixo que elas geram vai para o rio. Quando a televisão mostrou o desvio do curso

do famoso rio Iguaçu, que forma as magníficas cataratas do Parque Nacional do Iguaçu, pôde-se ver o curso d’água totalmente forrado de embalagens plásticas, lixo, sofá etc., fruto da desorganização social do país. Deveríamos, realmente, atacar esses números, que são formais, e não ideais.

Há, também, a possibilidade da criação dos consórcios municipais, ou seja, dois ou três municípios administrariam seu lixo e isso representaria uma atitude ambientalmente melhor para a sociedade; mas isso é muito difícil, pois os prefeitos relutam permanentemente contra a questão porque interfere na autonomia municipal. Autonomia municipal é licitar o preço por aquilo que se quer; é não fazer uma reciclagem do que se precisa. Caímos, portanto, naquela vala jurídica em que se discutem problemas de licitação que vêm ao tribunal para aparar as arestas jurídicas vinculadas a outros interesses.

Para não exagerar e não ficar “jogando pedra no telhado dos outros”, prefiro deter-me nos exemplos domésticos. Curitiba resolveu administrar, também, o serviço de lixo hospitalar. Foi ao Japão e, sem licitação, comprou uns caminhões incineradores de qualidade duvidosa. Temos um ótimo relacionamento com as associações em todos os níveis no nosso estado, como parceiros do Ministério Público, mesmo porque, quando transita em

certas situações, o Ministério Público é incapacitado para dar a resposta que a sociedade merece.

No caso de Curitiba, que resolveu administrar o lixo hospitalar, o Estado começa a assumir responsabilidades que não são suas. Ao administrar o lixo de um hospital, se esse não for público, tudo será pago; não se sai de um hospital particular sem o chamado “*check list*” da conta. A prefeitura comprou incineradores móveis, cuja eficiência é duvidosa, onde são queimados os lixos hospitalares: bolsas de sangue, seringas etc. Esses poluentes e toxinas são jogados na atmosfera. Se fosse só isso, poderíamos até concordar. Mas o que foi feito? Colocaram esses caminhões para queimar no pátio do hospital.

Há uma ação judicial em tramitação, e, felizmente, o Tribunal de Justiça do Paraná proferiu uma sentença favorável ao Ministério Público nesse caso, mas a prefeitura está recorrendo e brigando ferrenhamente. Dissemos naquele processo não ser essa uma obrigação do Poder Público; os hospitais que se cotizam e resolvam o problema deles. No hospital público, aceitamos até conversar; aí partimos para ampliar os problemas. Esse aspecto foi mencionado porque, quando não trabalhamos a prevenção, duplicamos o serviço: precisamos juntar tudo e incinerar, quando o correto seria, primeiro, não gerar o lixo, se pudessemos

chegar a esse ponto e, segundo, pelo menos separá-lo adequadamente para não enfrentarmos esses problemas. Essa, infelizmente, é uma máxima no território brasileiro.

Há outro problema, seriíssimo, a respeito da industrialização: a queima desses resíduos de todas as formas. Quando se incinera, podem-se gerar outros problemas; em alguns casos, isso incorpora no forno de cimento, o chamado “forno de clínquer”. Quando se procede dessa forma, também se geram problemas relacionados a emissões atmosféricas e não se trabalha segundo os princípios de que se pode tentar separar esses materiais e tratá-los adequadamente para chegar à solução desejada. Em determinado momento, esse material ficará confinado em um contêiner, e teremos de agüentar isso. Se ele tem quinhentos anos, diremos tratar-se de um resíduo perigoso, que ficará ali vigiado 24 horas para não ser destinado a outro lugar. Esse é exatamente o problema que temos.

Nas ações judiciais que temos empreendido, voltando especificamente à questão do lixo, há a determinação constitucional do estudo prévio de impacto ambiental. Todos os aterros sanitários devem ser precedidos de estudo prévio. Se não bastar o termo constitucional, há um daqueles itens da resolução do Conama, por que brigamos tanto, faltam outros itens; aquilo pode ser ampliado, não são *numerus*

clausus. Está lá pontuado: *para aterro sanitário, deve ser feito estudo prévio de impacto ambiental* para que não se loquem mal esses aterros; se se locar mal, resolver problemas como conter um chorume, para um técnico, é a pior coisa do mundo. Temos, portanto, de trabalhar exatamente nessa veia e incorporar às ações judiciais alguns conceitos citados aqui.

Reciclagem obrigatória. Pusemos a matéria em algumas ações judiciais, mas não está funcionando, porque as prefeituras não o querem. Nas grandes cidades, os serviços são terceirizados. Queremos que tudo seja entregue à atividade privada. Nos pequenos municípios, não há condição de terceirizar; nem sei se eles precisariam ter lixo, desde que soubessem administrar. Nos municípios com menos de vinte mil habitantes que tivessem uma administração sensata, o volume dos resíduos poderia ser bastante reduzido. E o que acontece?

Nós, contribuintes, geramos lixo e o compramos por tonelada, porque o lixo que vai para o lixão é pago pelo município. Ele vende para a empresa que quer prestar o serviço. Por que a empresa faria reciclagem se ela ganha por tonelada? A sociedade deve exigir que isso faça parte de um contrato – até hoje não presenciei nenhuma briga judicial para que incluíssemos esses itens na licitação de lixo – a fim de baratear essa conta. Devemos exigir

isso nas licitações, para esses itens estarem perfeitamente enquadrados e avaliados economicamente, com o objetivo de abaixar o custo. O dinheiro que se gasta é aquele que falta na habitação popular, e a população está gerando lixo, gerando esgoto. Portanto, esse é um ciclo vicioso da nossa realidade que todos conhecemos bem.

Existe uma lei estadual – aliás, essa legislação, se quisermos, é nacional; é que não fazemos uma leitura disso –, Lei n. 12.493, de 22 de janeiro de 1999, do Paraná, da qual lerei dois artigos, mas esse conteúdo encontramos em qualquer legislação federal. Ela é um pouco a repetição da lei federal:

A geração de resíduos sólidos no território do Estado do Paraná deverá ser minimizada através da solução de processos de baixa geração de resíduos e da reutilização e/ou reciclagem de resíduos sólidos, dando-se prioridade à reutilização e/ou reciclagem a despeito de outras formas de tratamento e disposição final, exceto nos casos em que não exista tecnologia viável.

Não satisfeito com isso, disse assim o legislador:

As atividades geradoras de resíduos sólidos de qualquer natureza são responsáveis pelo seu acondicionamento, armazenamento, coleta, transporte, tratamento, disposição final, pelo passivo ambiental oriundo da

desativação da sua fonte geradora, bem como pela recuperação de áreas degradadas.

Em poucas palavras, significa que, se quiséssemos nos restringir à questão da reciclagem, que foi o pontuado aqui, ela é obrigatória, ou seja, quem tem de receber de volta os resíduos são as empresas. Aí fico com a Suíça, que conseguiu atingir índices de 70% – fico inclusive com a Suíça pela renda *per capita* do seu povo, que também é interessante –, reduzindo a níveis tais porque eliminou as garrafas de plástico e de vidro, o papelão.

As embalagens dos remédios vendidos nas farmácias são uma cartela com dez comprimidos e uma caixa de papelão muito grande, pela qual estamos pagando. É óbvio existir um mercado em torno disso; há interesses financeiros em jogo. Por isso nada acontece. Há pessoas se beneficiando nesse processo e, para combater a situação, faz-se necessário devolver os resíduos para a empresa. Onde? No posto de venda: supermercado, armazém. Hoje é fácil resolver essa situação; tem-se um conjunto de embalagens limpas, e basta uma passagem de água na pia para todas estarem prontas para voltar à origem. Então, ao se comprar uma garrafa de refrigerante – vamos voltar ao tempo antigo, quando os recipientes de vidro eram devolvidos –, vamos devolvê-la no supermercado. Essa postura não é adotada por-

que queremos o trabalhador no posto informal de trabalho, trabalhando à noite e fora da cidade, senão ele terá um posto de trabalho formal no fundo do supermercado e, tendo condições de trabalho, será um cidadão. Gostaria de ver isso acontecer no nosso País. É tão simples como a luz do dia, e não acontece porque existem muitos interesses envolvidos.

Há uma legislação determinando, finalmente, que as embalagens de agrotóxicos voltem aos seus fabricantes. Essa é uma briga que o Paraná vem travando há muitos anos. O Paraná consome cerca de três milhões de litros de agrotóxicos para ser o estado pujante que é, para produzir em larga escala, como já foi falado aqui. São três milhões de litros no solo que podem estar volatizando e, teoricamente, três milhões de embalagens que devem ir para algum lugar e, muitas vezes, estão engrossando aquele caldo do chorume, ou estão na beira do rio ou na casa do agricultor, contaminando-o, a mulher e o filho dele e a conta da previdência. Enfim, contaminando a todos nós.

A lei determina que essas embalagens deveriam voltar até 20 de janeiro de 2001 para as empresas, e esse prazo foi prorrogado para 31 de maio. O que aconteceu com a lei de crimes ambientais que previa que as empresas deveriam sofrer a penalização? Ampliaram o prazo. O Brasil precisa fi-

car atento a esses fatos. Por isso, devemos olhar a situação de forma diferente, porque, às vezes, os fatos se passam na nossa frente e não enxergamos.

Como somos do Direito, gostamos de jurisprudência. Se não formos à jurisprudência, nosso chão, perdemos para os técnicos, que nos engolirão.

Farei dois comentários para mostrar que os tribunais já têm pontuado a questão da obrigatoriedade da realização do estudo de impacto ambiental. As prefeituras não querem fazer estudo de impacto, porque têm de gastar dinheiro; acompanharemos o processo; a sociedade saberá o que está acontecendo, e aí fica aquele jogo político meio preocupado.

O Tribunal do Estado do Paraná, em sentença proferida em ação civil pública:

Dano ao meio ambiente através do irregular depósito de lixo em área comumente utilizada pelos habitantes. Procedência. Reexame necessário.

Ou seja, os tribunais têm atendido ao que estabelece a legislação brasileira no tocante a essas questões. Este diz:

Destinação do lixo de forma adequada. Descumprimento que implica crime de desobediência e pagamento de multa. Alegada interferência do

Judiciário na Administração. Inocorrência. Demonstração da situação de perigo. Direito à saúde e ao saneamento configurados como garantia constitucional.

Essa jurisprudência é relevante. Deveríamos dar a saber às pessoas que já se aperceberam dessa situação o seu real conteúdo. O Poder Judiciário está determinando ao município que faça algo e inclua aquilo no seu orçamento. É aquela célebre discussão de dizer: “não, o Poder Judiciário não pode interferir no Poder Executivo”. Só que, numa questão como a de saúde pública, se o município não tem tomado a frente dessas questões – e ele sabe porque não o faz, embora haja técnicos habilitados para isso, e a ciência esteja aberta para todos –, ele deve ser responsabilizado, inclusive, na sua cota orçamentária, porque é impossível o município não dispor de um mínimo orçamentário para tratar o problema.

Descobri isso e fiquei muito contente porque ele menciona uma palavra-chave nas nossas discussões de meio ambiente, num ponto em que não temos conseguido avançar, a questão do saneamento. Ao se acionar o município ou o estado a fim de que se faça o saneamento em determinada situação, porque se está discutindo apenas o saneamento, a Justiça não tem entendido ser ela parte do mesmo processo, quer dizer, quando tratamos

do lixo, estamos tratando de uma questão de saúde pública e podemos interferir no Poder Executivo municipal; contudo, quando se trata a questão do esgoto, não o podemos. A Justiça já assentou isso em várias decisões.

Precisamos entender ser essa a “faca dos dois gumes”. As coisas são iguais: lixo, água e esgoto. São os componentes do saneamento, dos quais o município não pode descurar, porque se se loca mal, o aterro sanitário vai para a água; se se trata mal essa água, não se está trabalhando na prevenção, e essa água vai para a população; se não se faz coleta de esgoto, não se está tratando o esgoto que vai escoar num recurso hídrico, que também não será tratado adequadamente.

O grande desafio dos ambientalistas hoje é interferir nessa questão de saúde pública básica. Se falarmos com qualquer sanitarista neste País, ele dirá: “Não entendo como neste país não se coleta e não se trata esgoto. Isso é uma coisa básica, e fundamental à saúde pública”.

O art. 225, que trata da questão da obrigatoriedade do estudo de impacto, permite dizer:

Prioridade social da Administração Pública. Recurso não-provido. Em matéria de meio ambiente, verificado o dano e o seu agente, a ninguém é permitido se eximir do dever de repará-lo ou indenizá-lo, assim como abster-

se de provocá-lo.

Tem sido julgado dessa forma, e o Poder Judiciário tem abraçado essas questões.

Já tivemos condenação pelo art. 15 da Lei n. 6.938, muito discutido pelos penalistas, dizendo da sua incidência ou não, porque havia uma caracterização difícil em termos penais, mas as condenações acabaram acontecendo. As discussões judiciais a respeito do tema ocorreram. Não existem ainda precedentes a respeito da nova Lei de Crimes Ambientais, e há uma discussão para se saber se vigora o art. 15 ou o art. 54. O importante é que, na nova legislação, esteja previsto o prejuízo à saúde pública. Na questão do lixo, o prejuízo à saúde pública é evidente, não há como não completar o tipo nessa situação.

Para finalizar, uma reflexão: *O mundo é um só, e somos apenas uma raça, a Raça Humana.*

SAINT CLAIR HONORATO DOS SANTOS: Procurador de Justiça do Estado do Paraná e Coordenador do Meio Ambiente, Curitiba – PR.

CRIMES CONTRA A FLORA
ELÁDIO LECEY

Este é um tema bem específico – crimes contra a flora – e será abordado à luz do Direito Penal e do Direito Material. Como se sabe, a maioria dos crimes contra a flora está estabelecida na Lei n. 9.605, de 13 de fevereiro de 1998, Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente. Antes da sua edição, havia apenas um crime previsto no Código Florestal, conhecido como crime da motosserra (art. 45), e várias contravenções, todas tipificadas no art. 26.

A maior parte das condutas então caracterizadas como contravenções penais passou a ser tratada como crime pela Lei dos Crimes Contra o Meio Ambiente, o que nos parece mais adequado, pois, anteriormente, havia críticas em relação ao tratamento desigual dispensado à flora e à fauna, vez que esta recebia, no aspecto penal, proteção bem mais significativa.

Além de mais adequada, essa tipificação como crime também possibilitou a punição da tentativa. Sabe-se que, pelo art. 4º da Lei das Contravenções Penais, não se pune a tentativa de contravenção – cabível apenas nos delitos dolosos, ou seja, quando a pessoa tem intenção de praticar algo, e não consegue –, salvo a hipótese da chamada “culpa imprópria”, muito discutível na doutrina, que não se reflete no Direito Penal.

Evidentemente as condutas

dolosas contra a flora devem receber uma resposta penal, e a transformação de algumas contravenções em crime, parece-me, teve essa característica muito destacada.

Podemos citar cinco contravenções atualmente tratadas como crimes pela Lei n. 9.605 – em minha ótica e na da maioria dos intérpretes –, que são as previstas nas letras **c**, **e**, **j**, **l** e **m** do art. 26 da Lei das Contravenções Penais.

Destaco, dentre elas, a prevista na letra **c**:

Penetrar em florestas de preservação permanente conduzindo armas, substâncias ou instrumentos próprios para caça proibida ou para exploração de produtos ou subprodutos florestais sem estar munido de licença da autoridade competente.

Com o advento da Lei n. 9.605/98, entendeu-se que essa contravenção também se teria transformado em crime.

O art. 18 da Lei n. 6.938/81 – Lei de Política Nacional do Meio Ambiente –, à época, considerou as florestas de preservação permanente como reservas ecológicas, como unidades de conservação. Então, pensou-se que essa contravenção se teria transformado no crime previsto no art. 52 da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente, que tipifica a mesma conduta, porém apenas para penetração em unidades

de conservação.

Mas, como bem destacou Nicolao Dino de Castro e Costa Neto em seu livro *Crimes e Infrações Administrativas Ambientais*, há uma classe de florestas de preservação permanente, as previstas no art. 3º, que não são consideradas unidades de conservação.

Com a revogação do art. 18 pela Lei n. 9.985, de 2000, chamada Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, as florestas de preservação permanente não se transformaram em unidades de conservação, permanecendo, portanto, como contravenção.

Outra contravenção – infelizmente há muito conhecida de todos – que merece destaque é a das queimadas. A alínea e do art. 26 do Código Florestal prevê, como contravenção penal, *fazer fogo, por qualquer modo, em florestas e demais formas de vegetação sem tomar as precauções adequadas*, o que seria o crime estabelecido no art. 43 da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente (Lei n. 9.605), mas que foi vetado, remanescendo, então, a contravenção.

Logicamente essa conduta de atear fogo apenas será contravenção se não se constituir em delito mais grave, como o incêndio previsto na Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente ou no Código Penal, ou, ainda, poderá

constituir-se em crime de poluição. Não se tratando de nenhuma das hipóteses anteriores, pode-se enquadrá-la como contravenção penal.

Cito o art. 40 da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente, que prevê o crime de dano contra as unidades de conservação, tendo em vista a Lei do SNUC – ainda não regulamentada –, cujos reflexos sobre esse crime, parece-me, não são muito positivos.

No art. 38 está previsto o crime de dano à floresta de preservação permanente. Nos arts. 2º e 3º do Código Florestal, Lei n. 4.771, de 1965, estão definidas as especificações que caracterizam uma floresta de preservação permanente. O regime de preservação permanente decorre das situações listadas no art. 2º do Código Florestal pelo simples efeito da lei, ou de ato declarativo do Poder Público, no caso do art. 3º.

Existem florestas localizadas nas chamadas “reservas particulares do patrimônio natural” (RPPNs). Como essas áreas não têm sua situação de especial preservação decorrente apenas do efeito de lei ou de ato exclusivo declarativo do Poder Público, porque, na verdade, o gravame promana de ato de vontade do particular, não podem ser consideradas florestas de preservação permanente; entretanto hoje, pela Lei do SNUC, são consideradas como unidades de conservação.

O art. 14, inc. VII, e o art. 40, que tipificam o crime de dano contra tais unidades, expressamente, prevêem as RPPNs como unidades de conservação. Então, a tutela é mais expressiva em relação a outras florestas.

Gostaria de fazer uma distinção com o art. 39, que prevê o crime de cortar árvores em floresta de preservação permanente.

Logicamente, cortar uma árvore é causar dano, o que estaria enquadrado no art. 38. Então, em conflito aparente de normas, cortar uma árvore é um crime previsto no art. 39, mas também é um dano à floresta de preservação permanente estabelecido no art. 38. Prevalece, entre as duas normas – se for possível, farei uma rápida consideração sobre o problema do antefato e pós-fato impuníveis, do concurso aparente de normas e do concurso formal de crimes, pois seria interessante analisar essas questões em situações de tutela penal do meio ambiente –, o princípio da especialidade, porque a norma especial predomina sobre a geral. Cortar uma ou mais árvores trata-se de algo específico.

Nessa visão geral dos crimes contra a flora, parece-me relevante examinar o art. 41, que prevê o crime de provocar incêndio em mata ou floresta. Trata-se, creio, de uma lei de *novatio criminis*. Estabeleceu-se um crime que antes não existia nem na sistemática

do Código Penal.

Seria interessante distinguir entre o crime do art. 41 da Lei n. 9.605 e a contravenção da queimada, prevista no Código Florestal, art. 26, alínea e; o crime de incêndio tipificado no Código Penal; o crime de dano à pessoa que possa se originar desse fogo; o crime de dano à fauna que dali possa suceder; o dano à flora, em mata ou floresta, que decorre sempre de fogo e, também, o delito de poluição, previsto no art. 54 da Lei n. 9.605.

Tendo em vista que o art. 41 da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente tipificou somente o incêndio em mata ou floresta, se houver fogo de qualquer espécie sem as cautelas adequadas, de logo, já será uma contravenção prevista na alínea e do art. 26, seja em floresta, mata ou em qualquer vegetação. Se esse fogo assumir proporções tamanhas, transformando-se em incêndio, isto é, dificilmente debelado, poderá ser o crime previsto no art. 41 da Lei n. 9.605 ou no art. 250 do Código Penal.

O primeiro conflito é entre o crime de incêndio e a contravenção. Prevalecerá, no meu entender, o crime de incêndio em razão do concurso aparente de normas e do princípio da subsidiariedade tácita – o que Nelson Hungria denominou de “soldado de reserva”. A contravenção penal será a reserva. Se não for um fogo que se

transforme em incêndio, pelo menos contravenção será.

Devemos distingui-lo do crime de incêndio estabelecido no Código Penal – legislação que também tutela o meio ambiente –, no art. 250, que prevê o incêndio, mas aquele que traz perigo comum à saúde, à integridade física, à vida das pessoas ou ao patrimônio alheio.

Se, desse tipo de incêndio, decorrer a situação prevista no § 1º, inc. II, alínea **h**, do Código Penal, ou seja, se for em mata, floresta ou em outra vegetação, tornar-se-á um crime mais grave, apenado com sanção bem mais expressiva do que a do art. 41. O Código Penal prevê multa e pena de reclusão de três a seis anos, com previsão de aumento de 1/3 se for em floresta ou mata. O mesmo crime, na Lei Ambiental – embora seja a pena mais alta constante da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente –, está sujeito à pena de dois a quatro anos, além de multa. Nesse caso, prevalecerá o crime previsto no Código Penal. E assim deve ser porque, além de trazer dano ao meio ambiente, coloca em perigo a vida das pessoas.

Analisando esse conflito aparente de normas também pelo princípio da subsidiariedade, ou seja, a contravenção e o crime da Lei Ambiental ficam subsidiários, absorvidos pelo mais grave. Alguns acreditam que poderia se

tratar do princípio da consunção, o que é mera **perfumaria**, pois o relevante é que há um concurso aparente de normas e uma delas prevalecerá.

Para ser um crime descrito no art. 41 da Lei Ambiental – situação de *novatio criminis*, porque, antes da edição dessa lei, tratava-se, no máximo, de contravenção penal –, o incêndio deverá ocorrer em floresta ou mata, mas dele não poderá decorrer possibilidade alguma de dano físico à saúde ou à vida de alguém e tampouco perigo ao patrimônio alheio, ou seja, o incêndio terá de ocorrer na mata ou na floresta do autor do crime. O sujeito ativo do fato punível é o dono do bem ou do objeto atingido pelo fogo. Na verdade, não é o bem dele que está sendo tutelado, mas o de todos nós, pois se trata de crime contra o meio ambiente.

Porém, se esse incêndio em mata ou floresta originar dano à pessoa, com lesão corporal grave ou morte, será crime qualificado pelo resultado, previsto no art. 258 do Código Penal. E, assim sendo, pelo art. 19 do mesmo Código, será preterdoloso.

Contudo, se houver perversidade do praticante do crime, desejando matar pessoas com essa conduta, haverá concurso de dois crimes dolosos: o do art. 250, § 1º, com o aumento de pena previsto na alínea **h** por ser contra o meio ambiente e o contra a vida,

ou o de lesão corporal grave contra a pessoa.

Quem atea fogo em mata ou floresta sabe que matará animais, pois é evidente e previsível a existência deles nesses locais. Ocorrerá, então, uma das condutas tipificadas no art. 29, que prevê o dano à fauna silvestre.

Haverá, segundo alguns, dolo eventual. Mas, para mim, há dolo direto, denominado por Zaffaroni como “dolo direto de segundo grau”, dolo direto de conseqüências necessárias. Atingiu-se a flora e a fauna; portanto creio que não há concurso aparente de normas, mas concurso de dois crimes.

Por exemplo, desejo matar meu inimigo em um auditório. Para isso, coloco uma bomba, mas programo-a para explodir ao final da tarde, uma vez que desejo matar poucas pessoas – todos sabemos que a audiência se torna mais qualificada com o adiantado da hora. Exemplo clássico é o da bomba colocada no avião. Para alguns, é dolo eventual – não existe muita diferença, porque o Código Penal trata igualmente dolo direto e eventual, apenas para aplicação da pena-base, parece-me, o dolo direto é mais severo; para mim, é dolo direto.

Uma conduta pode, à primeira vista, ocasionar dois crimes previstos em normas distintas, o que acarreta um concurso aparente de normas ou um

concurso formal de crimes. Quero atingir, por exemplo, a linda escultura representada pela Sílvia Cappelli e matar a bonita moça que está atrás dela. Com um tiro certo, traspasso as duas. Com uma ação, pratiquei dois crimes, atingi dois bens tutelados distintos: o patrimônio do Museu, danificando a escultura, e a vida de uma pessoa; portanto trata-se de concurso de crimes.

Sempre haverá dano expressivo à flora, por menores que sejam as proporções do incêndio. Mesmo quando se tratar da hipótese prevista no Código Penal, também denominada de “crime de perigo”, parece-me que esse dano ficará absorvido no tipo e deverá ser considerado na aplicação da pena se for área de preservação permanente.

O incêndio também pode ocasionar poluição. A Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente prevê que, nos casos de poluição, para existir crime de dano, deve haver destruição significativa da flora; mortandade de animais, o que também acarreta prejuízos expressivos à fauna; ou representar perigo às pessoas ou danos a sua saúde.

Se esses resultados decorrerem de poluição atmosférica, há concurso formal de crimes entre o crime de poluição (art. 54) e o crime de incêndio (art. 41). Se esses resultados derivarem apenas do incêndio, entendo que haverá um crime único contra o meio ambiente, previsto no art. 250, § 1º, II,

h, do Código Penal, porque, nessa alínea, prevê-se o aumento de 1/3, considerando-se o dano à flora, o que seria um elemento qualificado. Não abordarei os arts. 44 e 55.

Gostaria de fazer referência ao art. 40 da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente, que trata da proteção penal das unidades de conservação.

As unidades de conservação têm tratamento especial na Lei n. 9.985/2000, a chamada “Lei do SNUC”, que alterou em parte o art. 40 da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente. Coincidentemente, com os arts. 39 e 40 da Lei do SNUC, pretendia-se alterar mais significativamente o art. 40, transformando-o em dois artigos, o 40 e o 40A. Haveria, então, o crime de dano às unidades de conservação de proteção integral, que são mais significativas, com pena maior, e o crime de dano às unidades de conservação de uso sustentável com penas distintas. Cada artigo teria um § 1º, prevendo aumento de pena quando atingida ou afetada espécie ameaçada de extinção.

Infelizmente, foi vetado – em minha ótica, desnecessariamente –, porque o art. 40 especificava **causar dano significativo**; a expressão “significativo” foi considerada muito subjetiva. Na verdade, essa expressão não precisaria existir.

Todo dano tem de ser significativo para interessar ao Direito Penal,

que deve ser usado pela mínima intervenção. Uma picada de alfinete não é considerada lesão corporal – embora formalmente seja –, porque não há sentido se ocupar disso o Direito Penal. O furto de um pé de meia velho também não é um delito do art. 155. Portanto, um dano insignificante não é dano.

Hoje, o *caput* possui a mesma redação da Lei n. 9.605: *causar dano a Unidades de Conservação*, mas não especifica as espécies ou os grupos. No § 1º, determina o que são unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável. Não houve, como alguns pensavam, *abolitio criminis*.

É importante destacar o que é unidade de conservação para efeito do art. 40 da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente – assunto já abordado por Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin. A Lei do SNUC definiu o que são tais unidades mediante conceito bastante amplo: todo espaço territorial, os recursos ambientais, incluindo águas jurisdicionais com características naturais relevantes. Há um rol dessas unidades, mas nem todas estão nele previstas.

O sistema nacional é taxativo ao determinar que as unidades de conservação são as previstas em lei. Eventualmente, outras poderão ser criadas, o que está previsto na Lei do SNUC. Entretanto isso ocorre em âmbito

extrapenal. E no âmbito penal?

O art. 40 não necessitaria de parágrafos, bastaria tipificar que quem causasse danos às unidades de conservação ou às áreas circundantes descritas na Lei do SNUC e às que viessem a ser criadas, estaria sujeito a uma determinada pena. O art. 40 seria a autêntica norma penal em branco, tão necessária em matéria de Direito Ambiental.

Também gosto de estudar Direito Penal, por mais que eu seja ambientalista. E, em matéria de Direito Penal, há princípios, dentre os quais, o da legalidade, o da reserva legal e o da mínima intervenção.

Em minha ótica, o rol de unidades de conservação, para efeito da lei penal, é fechado. São aquelas que integram os parágrafos do art. 40, não os da Lei do SNUC, que, coincidentemente, possuem o mesmo número. Contudo, creio haver uma margem de interpretação.

O art. 18 da Lei n. 6.938 foi revogado pela Lei do SNUC, como afirmei anteriormente.

Uma questão que me parece relevante – e nisso discordo do que afirmou Benjamin em seu último artigo sobre unidades de conservação – é a correspondente aos parques estaduais e municipais, porque o art. 40 da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente,

em nova redação, refere-se a parques e florestas nacionais, e não a estaduais e municipais. Então, assim como Benjamin, considerou-se que os parques municipais e estaduais não teriam tutela penal, o que seria lamentável. Entendo que não.

A Lei do SNUC, nos arts. 11 e 17, define parques e florestas nacionais respectivamente e, em seus correspondentes §§ 4º e 6º, por seu turno, estabelece que as unidades dessas categorias, quando criadas pelo estado ou município, serão denominadas “parques e florestas estaduais” ou “municipais”, ou seja, seguem as mesmas regras, têm os mesmos objetivos e características das criadas pelo Poder Federal; estão, pois, incluídas nas categorias e grupos correspondentes e, de conseqüência, continuam abrangidas – como estavam anteriormente – pela proteção penal do art. 40, eis que também são unidades de conservação do grupo correspondente.

Outra questão oportuna é a relacionada ao reflexo da Lei do SNUC no dano à unidade de conservação. Essa lei especifica o que é proteção integral, recurso renovável, uso direto, indireto e sustentável e afirma que a proteção integral admite somente o uso indireto; portanto considera-se dano o uso contrário a esses dispositivos da lei.

Conforme o grupo a que pertença a unidade de conservação – de pro-

teção integral ou de uso sustentável –, o uso de recurso direto ou indireto, renovável ou não, poderá constituir o crime do art. 40 da Lei n. 9.605/98.

Assim, o uso de recurso não-renovável em qualquer grupo de unidade, por exemplo, constitui crime de dano à unidade de conservação, bem como o uso direto de recurso natural em unidade de proteção integral que não o admita; o uso direto ou indireto, não-sustentável, sem garantir a perenidade de recurso renovável em unidade de uso sustentável, ou sem manter a biodiversidade e os demais atributos ecológicos. Esses dispositivos da Lei do SNUC, portanto, indicarão ao intérprete da lei penal o que vem a ser dano.

Como referi anteriormente, o art. 52 da Lei n. 9.605/98 determina que *penetrar em Unidades de Conservação conduzindo substância ou instrumentos próprios para caça ou para exploração de produtos ou sub-*

produtos florestais constitui crime de perigo à Unidade de Conservação. Se ocorrer dano nessas unidades ou em floresta de preservação permanente, o crime será considerado mais grave, estando previsto no art. 40.

Para concluir, espécies como o cerrado e os pinheirais não encontram proteção específica na seção correspondente ao crime contra a flora, pois a Lei n. 9.605 protege mais especificamente florestas. Caso o dano ocorra e dele sobrevenha destruição significativa da flora – como tipificado na Seção III –, creio que possa ser enquadrado como crime de poluição, previsto no art. 54.

ELÁDIO LECEY: Professor de Direito Penal da Escola Superior da Magistratura e vice-presidente nacional do Instituto *O Direito por um Planeta Verde*, em Porto Alegre – RS.

A PROTEÇÃO DA FAUNA
EDNA CARDOZO DIAS

Farei breves considerações filosóficas, as quais nos possibilitarão explicar por que a legislação em relação aos animais, por muito tempo, foi relegada a segundo plano e o motivo de serem estes considerados *res nullius*.

Nas civilizações primitivas, a terra era considerada a grande mãe porque apenas a energia feminina era capaz de alimentar e gerar a vida, as plantas e os alimentos. A terra era sacralizada pelos povos primitivos, assim como todos os aspectos da natureza, os elementos e os animais.

No Egito antigo, muitos animais eram considerados deuses, como o caso da deusa gata Batest, que se transformava em três leoas. Em todo o panteão egípcio, encontramos deuses com formas semi-humanas, com corpo de homem e cabeça de animal: cabeça de Íbis, cabeça de vaca, cabeça de crocodilo. No *Livro dos Mortos* encontramos referência à importância dos animais e à integração existente entre eles e os homens.

Conta o *Livro dos Mortos* que a pessoa, quando morria, deveria prestar contas diante da deusa da Justiça, diante dos animais e dos deuses. Vemos, na figura, o deus tótico, a cabeça de Íbis, anotando as faltas das pessoas diante de uma balança, onde era pesado o coração, símbolo da consciência do homem. Vemos, também, Set, o crocodilo, representação do aspecto

negativo do bem, que deveria comer o coração, e Anúbis, o cão mumificador.

A figura abaixo é a representação de que a pessoa descia ao mundo subterrâneo e de que os maus deveriam arder em um lago de fogo guardado por quatro símios.



Na Índia, os animais até hoje são sacralizados. São muitos os deuses venerados em forma de animal, como Hanuman, o macaco, e Ganesh, o elefante. Um dos avatares, aspecto da trindade do absoluto, o Vixnu, encarnou quatro vezes em forma de animal: como peixe, tartaruga, javali e homem-leão.

Também na Índia, há o movimento jainista, entre cujos princípios está a não-violência, princípio tão importante para a história da humanidade, pois, com sua força, o indiano

Gandhi – o advogado Gandhi – teve grande influência na libertação da Índia. A pessoa, para ingressar nesse movimento, tem de fazer um juramento negativo, quando, então, renuncia à destruição de todos os seres, sejam eles animados ou inanimados.

Ainda existe um templo onde monges e ratos comem na mesma tigela, porque eles acreditam que há uma evolução e que, um dia, os ratos se tornarão monges.

No pensamento grego, berço de nossa ideologia, concebia-se a unidade que há em toda vida. As leis do universo se confundiam com as leis humanas.

Os pré-socráticos já afirmavam o tema da unidade de toda vida. Foram eles que concederam ao cosmo uma alma, *logos*, o princípio, **a alma do mundo**, teoria que hoje renasceu sob o nome *Gaya*, *a Terra viva*, do inglês James Lovelock.

Com Sócrates, no século V a.C., o pensamento do homem deslocou-se do universo para o próprio homem, na busca de uma solução para a crise moral e ética então vivida. Sócrates, com a máxima *Conhece-te a ti mesmo*, involuntariamente, levou o homem a se desviar e a se esquecer de sua origem cósmica para pensar apenas nele mesmo, iniciando-se, assim, muito tenuemente, uma semente do antropocentrismo.

Os estóicos, que tiveram grande influência na formação do Direito Romano, berço de nossa legislação, reconheciam terem todos direitos naturais, homens e animais, mas a justiça somente se aplicava aos homens.

No pensamento grego, o antropocentrismo teve uma visão limitada, mas, com o cristianismo e o monoteísmo, instalou-se de vez na Terra e, há dois mil anos, mostrou que veio para ficar.

A figura abaixo retrata Jeová, um ser humano do sexo masculino, dominando toda a Terra, todos os seres, fazendo com que Eva nascesse da costela de Adão, ou seja, dominando as mulheres, os animais e as plantas. Esse espírito de dominação da natureza legitimou sua exploração.



São Tomás de Aquino, em seu *Tratado de Justiça*, afirmou ser natural a exploração dos animais pelo homem e viverem as plantas em função

dos animais, e estes, em função dos homens. E, assim, todos os movimentos filosóficos, como o humanismo e o racionalismo, foram influenciados por essa corrente de pensamento.

Foi com o racionalismo, com a máxima de Descartes *Penso, logo existo*, que, definitivamente, o homem separou a mente de seu corpo e seu corpo da natureza, gerando uma sorte de desordens econômicas e sociais.

Foi dentro deste crescer de pensamento, também influenciado por Aristóteles, que dizia ver como natural o domínio do homem que tem a idéia sobre o homem que tem a força e sobre os animais, que só têm a palavra para expressar a dor, que Thomas Hobbes escreveu seu livro *O Leviatã e a Teoria do Contrato Social*, de grande influência na formação de nossas leis e de nossa sociedade de tal forma que, para se fazer parte do contrato social, precisa-se ter a voz. Como os animais só a têm para expressar a dor, ficaram fora do contrato social. Era, então, legítima uma relação de guerra e de extermínio entre homens e animais.

Também o filósofo John Locke, um dos fundadores do movimento liberalista, que grande influência teve na Revolução Francesa e na independência dos Estados Unidos, dizia ser legítimo o homem se apropriar dos bens e dos recursos naturais mediante o trabalho. Dessa forma, ele retirou o

animal da natureza para transformá-lo numa propriedade privada.

Hoje, porém, os cientistas perguntam: E agora, Hobbes, nem que seja por meio da linguagem dos mudos, os animais falam? Eles têm direitos que merecem ser conhecidos e respeitados.

Com a realização de vários encontros de cúpula da ONU, em Estocolmo e no Rio de Janeiro, é inegável termos de buscar um novo relacionamento com o mundo. Quem nos vem com essa idéia é o filósofo francês Michel Serres, com sua teoria do contrato social. Segundo ele, o homem é filho do direito de propriedade, assim como os outros animais, que urinam e defecam em seu nicho para marcar território.

O homem, filho do direito de propriedade, está fazendo desta Terra uma lata de lixo.

Temos de buscar um novo relacionamento, um contrato natural, para sobrevivermos nesta época de superpopulação e de problemas ecológicos.

Na verdade, o mundo não é nosso senhor nem escravo, mas nosso simbiota. Devemos buscar um relacionamento de solidariedade e cooperação e estabelecer um estado ecológico fundado nos princípios de cooperação, respeito e solidariedade.

A primeira legislação que tivemos em defesa dos animais data de 1934, um decreto-lei da época da ditadura de Getúlio Vargas, em que foram enumerados vários maus-tratos, considerados como contravenção. Mais tarde, na Lei de Contravenção Penal, consta um artigo sobre crueldade. Até aquela época, então, os maus-tratos e a crueldade contra os animais eram meras contravenções. Mesmo em 1967, quando foi promulgada a Lei n. 5.197, de proteção à fauna, os atentados contra a fauna eram meras contravenções, até que, quando chegou ao exterior a notícia de que se caçava no Pantanal, onde jacarés e onças estavam sendo mortos, o então Presidente da República, José Sarney, alterou a Lei n. 5.197, transformando em crime os atentados aos animais silvestres.

Havia, então, por uma questão de política criminal e arbítrio do legislador, uma diferença: os atentados contra os animais domésticos e exóticos, aqueles que não ocorrem naturalmente no país, eram meras contravenções, enquanto os atentados aos animais silvestres eram crimes inafiançáveis. Como todos os juízes entendiam ser a pena muito dura, elas acabavam não sendo aplicadas. Uma das nossas maiores conquistas foi a inclusão da proteção animal na Constituição, a qual acompanhamos passo a passo e podemos dizer ter sido realmente escrita pelo povo. Finalmente, parecia que

nosso sonho de uma nação indivisível, com liberdade para todos havia-se concretizado: liberdade para os índios, para os animais, para as pessoas e para todos os vulneráveis. Parecia realmente que nosso sonho havia se realizado.

Consta no art. 225: § 1º - (...) *incumbe ao Poder Público:*

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção das espécies ou submetam os animais a crueldade.

Vale dizer, são considerados não só os aspectos ambientais, mas também éticos da relação do homem com a natureza.

A Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, veio corrigir essa distorção na aplicação das penas.

O art. 32 estabelece sanções e tipifica como crime todos os atentados contra os animais, sejam eles domésticos, domesticados, silvestres ou exóticos. Não podemos entrar em minúcias em função do tempo, mas temos de ressaltar que incorrem na mesma pena aqueles que praticarem experimentos em animais vivos, ainda que para fins didáticos ou científicos, quando existirem métodos alternativos. O que são experimentos em animais? É a realização de toda sorte de manipulação e de experimentação em animais para

diversos fins, não apenas para a ciência. Quando se pensa em experimentos com animais, logo se pensa em fins científicos, para a obtenção de remédios. Mas, na verdade, fazem-se testes de toxicidade para todos os fins: cosméticos, de produtos de limpeza e toda sorte de produtos. Milhares de animais são mortos com testes de irritação dos olhos, irritação da pele ou quando são inoculados por todos os orifícios com produtos e, depois, abate-se 50% do lote para se verificar a toxicidade. Hoje, contudo, sabe-se que esses experimentos são falhos.

São realizados também experimentos para a guerra, testando-se armas biológicas e nucleares nos animais. Ressalte-se que, mesmo nos testes para remédios, seus resultados não são válidos. Não se podem extrapolar os resultados de um experimento para uma outra espécie. Veja-se o problema da talidomida, que foi testada nos animais e grandes desastres causou para o ser humano.

Mas por que isso continua? Porque há muito dinheiro envolvido. São laboratórios que mandam dinheiro para os experimentadores fazerem seus trabalhos e ganharem até prêmio Nobel dando eletrochoque em animais, por exemplo.

Os crimes contra os animais da fauna silvestre estão enumerados e elencados no art. 29 da Lei de Crimes Ambientais. Considera-se crime deter

o animal, perseguir, matar, caçar e também comercializar ou impedir a procriação, entre vários outros.

Quanto à caça, para aplicarmos essa lei, temos de nos reportar à Lei n. 5.197/67, de Proteção à Fauna. Existem três modalidades de caça: a comercial, terminantemente proibida; a científica, que requer uma licença especial do órgão competente para tal, como o Ibama, autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente; e a caça amadora, atualmente liberada apenas no Rio Grande do Sul, assim mesmo em certa época, penso que de maio a setembro. Nesse caso, o Ibama publica portarias dizendo quantos exemplares podem ser abatidos, qual a área, e o caçador terá de se registrar e pagar uma taxa. Com o sistema nacional de armas, é exigido que ele registre-se também no Exército como caçador e tenha licença para porte de armas.

Há, também, duas fazendas de animais exóticos: uma no Paraná, Fazenda Marimbondo e outra no Mato Grosso, Fazenda Varjão, onde se caçam animais exóticos com licença do Ibama.

É permitida a comercialização e a detenção de animais quando os criadores forem autorizados. A autoridade competente para expedir o licenciamento é o Ibama. Quais são os tipos de criadores autorizados? Os conservacionistas, que devem obede-

cer às exigências das portarias exaradas pelo Instituto, que estão enumeradas – não sendo permitido o comércio em hipótese alguma; os criadores de animais exóticos não-comerciais e os científicos, cientistas que criam os animais não só para serem usados na bissecção, mas para estudo das espécies.

Existem os criadouros econômicos, que permitem a comercialização dos animais da fauna exótica também para fins comerciais e como animais de estimação, sendo somente permitido que se vendam – reportemo-nos à Portaria 117 – aqueles que são oriundos desses criadouros. A pessoa deve ter uma nota fiscal. Neste caso, não precisa de autorização a pessoa que compra, estando o animal com nota fiscal e sendo oriundo de criadouro comercial. Todos aqueles que forem capturados na natureza, para o criador comercial, só poderão ser comercializados na geração F2.

Um grande problema de nossos dias é o tráfico de animais. Existe um grande número de animais traficados no país. Estima-se que só perde em dinheiro para o tráfico de drogas. Ele é também usado para acobertar o tráfico de drogas e de armas. Por que? Porque a pena para o tráfico de animais é menor e acaba não sendo aplicada. Temos tráfico de animais em Belém, na *Feira de ver o Peso*, que desce, via

rio, até Quito, no Equador, de onde são exportados para outros países. Também via avião para o México, que não assinou a convenção internacional das espécies ameaçadas de extinção. Há uma feira em Feira de Santana-BA, e outra em Duque de Caxias-RJ, além de muitas outras.

A legislação aplicada nesse caso é a Convenção Internacional para os Animais em Perigo de Extinção e o Decreto n. 3.607, de 21 de setembro de 2000. A autoridade competente para conceder licença para exportação e importação de animais é o Ibama.

Existe, na Suprema Corte dos Estados Unidos, um novo pensamento de que os animais são sujeitos de direito. Defende-se a idéia de que, assim como objetos inanimados, eles podem ser partes em juízo. O navio tem personalidade jurídica; as corporações têm propósitos jurídicos e também os animais podem ser sujeitos de direito. E o Direito Ambiental é uma forma de instituir direitos subjetivos para os animais e para toda a natureza. A declaração dos direitos dos animais é uma evolução de todo o processo das declarações de direito.

Dizia Victor Hugo não existir nada mais forte do que uma idéia cujo tempo já chegou. Esta é a hora. Essa idéia já chegou. Estamos diante de uma verdade inexorável. Os direitos dos animais são deveres de todos os ho-

mens e devem ser reconhecidos e respeitados. O direito deve garantir a supremacia do direito à vida e ao livre desenvolvimento das espécies sob as exigências do capital e do lucro. Temos de trabalhar por uma nova ordem social, fundada na consciência inquebrantável da unidade da raça humana, da unidade na adversidade, para construir um futuro que permita ao homem sobreviver com dignidade, em harmonia com a natureza, respeitando todas as formas de vida. Um dia, o homem

descobrirá um poder maior do que toda a força atômica, o poder do amor, o único capaz de transformar o mundo. Só então, o homem poderá dizer que ele é o rei da criação e o filho de Deus na Terra.

EDNA CARDOZO DIAS: Advogada.

ESTADO DE DIREITO E A PROTEÇÃO AMBIENTAL NA REGIÃO AMAZÔNICA*
MARGARITA FLÓREZ

* **A** primeira parte da minha exposição é sobre a relação existente entre os orçamentos mínimos de um Estado social de Direito e o que pode ser um direito humano ao meio ambiente. Um direito humano com valores que não têm o ser humano como centro, mas o próprio meio ambiente, ou seja, todos os seres vivos e não-vivos.

Uma grande qualidade do Direito Ambiental é a reivindicação da vida de todas as espécies e da vida do meio físico que, embora não seja vivo, como entendemos o conceito de “vida”, existe e cumpre uma função.

A segunda parte categoriza quatro idéias sobre os fatos que estão ocorrendo na Amazônia e que poderiam ou não dialogar e propor certas tensões e dilemas com relação a esse pretendido Estado social de Direito, se entendemos que na nossa democracia e nas democracias dos países em desenvolvimento há uma grande diferença entre quem controla o poder, quem faz as leis, quem as aplica e, de outro lado, o que aspiramos: que se realize realmente em nossos países uma justiça social, econômica e ecológica.

A terceira parte está dedicada a certas inquietações que desejo

compartilhar com quem exerce o direito, quem o pratica, os que se situam nos estados e nas magistraturas.

Tendo em vista quais seriam aqueles elementos de um Estado social de Direito, em termos de conteúdo, poderíamos chegar ao seu fundamento, ao pleno respeito dos direitos humanos, à supremacia do Direito sobre a política, a uma participação igualitária dos cidadãos e a uma figura muito importante que aparece recentemente – a dos direitos coletivos. No caso do ambiente, eles são absolutamente indispensáveis.

Posso preocupar-me com a Antártida e nunca visitar o continente austral. Qualquer habitante da Patagônia pode impetrar uma ação a respeito da Amazônia, embora nunca tenha tido a oportunidade de visitar a região.

A magistratura tem, neste particular, uma função de grande importância: iniciar processos, já que todos vivemos no mesmo mundo e temos o direito de recorrer à Justiça a propósito de qualquer causa. Esses direitos coletivos nos proporcionam muitas ferramentas para nossa luta em prol de um sistema mais racional do ponto de vista ecológico.

Com respeito às noções dos

* Conferência em Espanhol. Tradução de Leonardo Meirelles.

direitos humanos, chamaria atenção para a integridade. Não podemos subtrair-nos ao direito fundamental, o direito à vida, que tem qualquer espécie, e cuja violação nos atinge até mesmo com um indiciamento criminal, se atentamos contra um equilíbrio vital.

É nessa noção da integridade, do caráter integral dos direitos humanos, em que se conjugam alguns fatores que podem dialogar com esse Estado de Direito.

Outro ponto a ressaltar é o da diversidade. Precisamos aceitar que somos diferentes, pela cultura e pela natureza. Somos partes de um todo que, no caso da Amazônia, há valores que não podem ser avaliados exclusivamente do ponto de vista da economia. A nossa diversidade biológica e cultural, nos países neotropicais, supera as considerações econômicas.

Somos uma possibilidade distinta de vida; uma possibilidade de quebrar os padrões homogêneos dos países desenvolvidos. Portanto, a valorização da diversidade precisa ir além da simples ponderação de quanto vale esse recurso. O seu valor só existe em função das outras espécies e dos povos que habitam as várias regiões do mundo. Esse é o seu valor, que não pode ser definido unicamente em termos de mais ou menos dólares.

O direito humano ao meio

ambiente é um direito de terceira geração, que nos leva a encontrar possibilidades de vida.

Devemos mudar essa noção de que o desenvolvimento consiste em repetir o que fizeram nos últimos tempos os países desenvolvidos. Gostaria de pensar que temos direito a um desenvolvimento com melhores condições de vida. Todos os latino-americanos possuem esse direito. Temos direito também a não repetir os erros da exploração e do consumo excessivos cometidos pelos países desenvolvidos.

Quando penso nos direitos de terceira geração, é preciso chegar a um acordo sobre o estilo de vida que assegure o maior bem-estar a toda a população – não só a um setor – e a um melhor diálogo com a natureza, com os recursos disponíveis e com as demais espécies.

Há um elemento muito importante: a interdependência. Nada do que fazemos na Colômbia, por exemplo, é singular e isolado.

O problema atual da guerra na Amazônia deve interessar-nos a todos. Há uma interdependência da conduta dos cidadãos de determinados lugares, de determinadas nações, com os resultados que aparecem mais adiante, por exemplo, em uma bacia hidrográfica – o desvio de um rio ou o extravio dessas águas. Portanto, a

interdependência em que se baseiam os direitos humanos é sumamente útil para localizar o direito humano e o meio ambiente.

Outra noção a que aludi é a integração com o valor intrínseco, *per si*, do meio ambiente – não somente em função das riquezas que possa proporcionar aos homens, ou à sua sobrevivência, que o meio ambiente precisa ser respeitado por si mesmo, não em função da valorização humana que lhe atribuímos, ou dos serviços que nos presta. Na verdade, as outras espécies também têm direitos. Tudo isso obviamente dentro de um ambiente social e econômico propício. Esse é o ponto de partida da descoordenação existente entre a assinatura contínua de tratados e leis e a efetiva aplicação dessas normas.

A proteção do meio ambiente por si mesma é uma proteção afirmativa, mas ela também opera por via negativa, ou seja, determinando o que não devemos fazer. É igualmente uma proteção dos que dependem mais intrinsecamente do meio ambiente. Quero referir-me, de forma mais específica, aos povos indígenas, às comunidades tradicionais de pescadores, às comunidades afro-americanas; àqueles que não vivem em um apartamento urbano, mas em um *habitat*. É algo muito mais além e com uma dimensão cultural, religiosa, espiritual que nós, os cidadãos, não

temos. Por exemplo, o direito de não ser deslocado. Segundo notícias que nos chegam à Rede Brasil, estamos vendo pelo menos aqui neste país uma sucessão desses deslocamentos devido à construção de hidrelétricas, de represas, inclusive na Amazônia. O que me parece atentar contra a realização do Estado social de Direito e do direito humano ao meio ambiente.

Outro elemento a considerar é que requeremos e exigimos uma informação oportuna e suficiente, que nos é necessária. Não se trata de uma dádiva do estado ou dos organismos multilaterais. É o direito de sermos informados sobre todo ato que possa ser atentatório, que possa produzir um impacto sobre o meio ambiente.

Quero acentuar a importância da participação para o exercício desse direito ao meio ambiente – é um direito, mas também é um dever. Tenho o direito e o dever de participar.

Dizia um colega de uma ONG: “Não estamos apresentando aqui alternativas suficientes para uma estratégia de diversidade”. É preciso participar; podemos enganar-nos, mas creio que é preferível cometer um equívoco, participando, do que errar pelo silêncio, pois essa omissão poderá depois ter conseqüências extremamente graves.

Na literatura jurídica, há numerosos instrumentos antecedentes

da declaração do meio ambiente: o Pacto dos Direitos Civis, o Pacto dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, a Carta Africana, o Pacto de São José, a Carta da Natureza, e o direito mais recente na Declaração de Estocolmo, tudo resultado da reunião do Rio de Janeiro, o Programa 21, a Convenção da Diversidade, a Convenção sobre Mudança Climática e o Tratado de Cooperação Amazônica.

Há bastante matéria normativa para ser aplicada em boa medida; ela nos proporciona instrumentos para fazer uso imediato, com as implementações nacionais como a lei penal, por exemplo.

Então, diante de todo esse Estado social de Direito, desses projetos e declarações sobre o meio ambiente, das normas constitucionais, das leis dos “países amazônicos”, pergunto-me quais são as condições reais da Amazônia? Esse direito pode ou não estar refletido no dia-a-dia.

A respeito das chamadas “condições da Amazônia”, há várias condutas e fatos que são realmente preocupantes. Uma perda permanente de duas coisas: o deflorestamento, processos muito sérios de destruição da floresta, e a mudança no uso do solo.

Um colega advogado me dizia: “A mudança é desejada pelos proprietários de grandes fazendas,

porque querem nelas colocar gado bovino”. Não sei por que essa estranha inclinação desses países a pensar que só o gado bovino é uma fonte de riqueza.

O solo está sendo prejudicado pela exploração mineral e petrolífera. Já há quem diga que grande parte desta última fase da guerra na Amazônia colombiana está relacionada com as múltiplas possibilidades de exploração petrolífera existentes, assim como com a exploração da madeira. Em dois ou três levantamentos sobre o tráfico de espécies fomos à selva e o que se pode ver ali é terrível: o extermínio das essências mais valiosas.

A presença institucional é muito débil, o que precisa ficar definido com muita clareza para o cumprimento efetivo desse Estado social de Direito: a Amazônia é uma região com fraca presença institucional em quase todos os países.

Há uma numerosa presença de atores não-estatais. E há também um desconhecimento e aniquilação de muitos dos povos tradicionais. Isso produz realmente uma perturbação dessa ordem social ou cultural onde se deve efetivar o Estado social de Direito, onde se vai testar esse direito ao meio ambiente consagrado nas constituições, pelo menos no caso do Brasil e da Colômbia.

Isso nos leva assim a fazer-nos

a pergunta que fiz a mim mesma sobre quais são as noções que poderiam ser categorizadas com rapidez. Creio que para isso me serviu esse exercício que procurei fazer para depois seguir desenvolvendo a matéria com maior profundidade.

Vê-se que a Amazônia é um lugar de chegada, é um centro importante da diversidade. É tratada como um armazém verde. Por fim, é uma “terra de ninguém” – como a classifico. Veremos por que se acredita que a Amazônia possa ser assim caracterizada. Na condição de lugar de chegada, a Amazônia tem sofrido uma onda de explorações de todo tipo, desde a da borracha à do petróleo e à dos animais exóticos. É um lugar no qual se chega para ver o que se pode pescar. É um lugar onde há conflitos até mesmo entre as missões religiosas, de várias religiões que disputam a área, centímetro a centímetro, porque querem conquistá-la para a sua igreja. Isso acontece na Amazônia, onde há missionários de todas as religiões. Tenho grande respeito por todas as religiões, mas digo simplesmente que todos vão à Amazônia.

Há uma grande atividade extrativa. A Amazônia é uma região para a qual não se trazem coisas, e da qual elas são retiradas. Retira-se a borracha, o petróleo, animais, qualquer coisa. Nessa região os recursos parecem infinitos. Creio, porém, que

começamos a despertar desse paradigma. Os seus recursos não são infinitos; ao contrário, são finitos.

Pelo menos no caso da Colômbia, e também no do Brasil, a Amazônia é um lugar de chegada de colonização. Chegam à região todos os que têm problemas de terra. Assim, a grande concentração da propriedade rural existente, pelo menos na Colômbia e no Brasil, encontra uma via de escape na Amazônia, a qual recebe uma imigração espontânea ou planejada.

É preciso colonizar a Amazônia, o que provoca desequilíbrios. Nasce também um desequilíbrio demográfico com relação aos que já se encontravam na região, e são deslocados, aniquilados, ocultados; e têm negado o seu *habitat*, o que acarreta uma série de problemas populacionais.

Uma segunda maneira de ver o que acontece é considerar a Amazônia como um núcleo de biodiversidade. Então, com essa qualificação, ocorre o mesmo que sucede em outras regiões do planeta: chegam agências governamentais, intergovernamentais, ONGs etc., com recursos e planos de ação.

Não são todos os fundos que seriam necessários. Esse movimento tem enorme impacto ambiental negativo. Assistimos às vezes à

transferência de planos, políticas, fundos, e à competição entre agências intergovernamentais, governamentais e não-governamentais. Todos querem um pedaço da Amazônia; querem cuidar da Amazônia, cada um a seu modo.

Os últimos a ser consultados, se chegam a sê-lo, são as pessoas que moram na região. Ocorre, então, uma série de movimentos sociais, com projetos inconclusos, por vezes atentatórios – não propriamente contra o meio ambiente, mas contra a sustentabilidade da vida de alguns setores amazônicos.

Parece-me também que, sob essa denominação de “desenvolvimento sustentável”, até mesmo grandes projetos de infra-estrutura começam a chegar à Amazônia, com a explicação de que se destinam a garantir o desenvolvimento sustentável.

Com essa justificativa estão surgindo projetos que atentariam contra a ordem ecológica da Amazônia. Cremos que há uma presença múltipla de atores que individualmente causam um impacto ambiental, humano, social e cultural na região.

Uma terceira categoria, um terceiro grupo de pessoas que estão na Amazônia, e com quem precisaríamos falar ao pensarmos em um Estado social de Direito aplicado à região, estaria o que chamamos de

“armazém verde”, que via com grande preocupação: pode ser que o problema já tenha sido resolvido. Quanto a mim, não o vejo resolvido, pelo menos no que se refere à Colômbia.

Há uma ênfase especial na conservação. Ouve-se então perguntas como a que há alguns meses me fez uma menina, alemã: “Margarita, na minha universidade estão vendendo bônus da Amazônia”. Ela estuda em Edimburgo. Eu perguntei: “Como é isso?” “Sim”, respondeu-me, “na internet estão oferecendo títulos de propriedade da Amazônia”. Alguém deveria ter a curiosidade de saber qual é realmente a validade desses títulos. São vendidos títulos de diferentes formas, como, por exemplo, documentos mediante os quais um doador adquire um direito honorífico, e a ONG situada na Amazônia compra um terreno, cuida dele, e ele passa a ter um direito sobre essa terra.

Também há promoções onde compra-se uma camiseta, como uma dentre várias formas de fazer negócio. Ao comprá-la, contribui-se para um fundo a ser investido do mesmo modo. Com um clique na internet, pode-se comprar outro pedacinho da Amazônia. Não sei como resolver esse problema. Creio estar formando-se um vínculo de titularidade. Tenho sagrado respeito pela propriedade privada que, embora não seja respeitado, cria um

direito importante, e deverá provocar uma superposição, e não sei que mecanismos serão usados para exercer esse direito.

O que mais chamou minha atenção, no entanto, é que no Peru há quem se ofereça para cuidar dessa terra com uma polícia de segurança – os chamados “Super-Rambos”. Ou seja: certos indivíduos vão cuidar de fazenda localizada na Amazônia peruana. É uma garantia: invista aqui porque ninguém vai tocar nessa propriedade.

Sou muito sensível às armas e às bombas, pois vivo dentre elas. Assim, parece-me terrível que na Amazônia esteja havendo essa proliferação de exércitos privados, cuidando de investimentos que têm sua origem geralmente em cidadãos do hemisfério norte. Parece-me que essas forças estão gerando algo, mas não sei bem o que é. Da mesma forma essa quantidade de títulos cuja materialização eu gostaria de ver limitada somente na propriedade da terra, e que não pode levar adiante em reclamações posteriores.

E, digamos, chega-se à última parte deste esforço de classificação, e ao que chamo de “terra de ninguém”. Parece-me que a presença institucional pouco intensa tem muito a ver com um grande número de ordenações jurídicas, com esse pluralismo bastante difundido na região.

Há ordens de organismos internacionais, de igrejas, de máfias, da madeira, do tráfico de espécies. Há uma quantidade de ordens, que se organizam em estados paralelos, em estados que enfrentam o Estado genuíno. Só estão de acordo com uma coisa: em colocar-se contra o Estado. Ou seja, na Amazônia unem-se todos os que traficam com madeira, com espécies, com drogas etc., e só estão de acordo com uma coisa: dizer não ao Estado. Ou seja, em fazer valer os seus “para-estados”. Um problema complexo que coloca diversos estados contra o Estado oficial.

Parece-me, portanto, que em lugares como a Amazônia o Estado social de Direito, com o respeito aos direitos humanos sobre o meio ambiente, está longe de ser implantado. Na melhor das hipóteses ele é implantado debilmente, com uma intensidade reduzida.

Gostaria de destacar por último, o efeito que pode ter tudo isso que se está chamando de “Guerra da Amazônia”, conhecido como “Plano Colômbia”.

Parece-me que estamos dando legitimidade à presença militar dos Estados Unidos com o argumento de que essa presença vai controlar ou

eliminar o tráfico de drogas. Temos agora bases instaladas na Amazônia equatoriana, o que nunca antes acontecera no Equador. Já temos duas bases militares, com sobrevôos diários da região. E uma fumigação que não creio que se limite à Amazônia colombiana. De qualquer forma, ela vai gerar conseqüências em toda a Amazônia. Tivemos o que até agora tem sido uma ameaça de fumigação com um remédio biológico – um fungo. Até o momento parece não ter sido feita ainda essa fumigação, que está prevista no contrato celebrado entre os Estados Unidos e a Colômbia.

Parece, assim, que a propósito da questão das drogas se está abrindo a possibilidade de aplicação, pelo menos de fato, de normas que não são as adotadas pelos países amazônicos.

Essas categorias parecem insuficientes, mas são lembradas quando se viaja à Amazônia, quando se está muito perto de lá, como é o caso da Colômbia. Os brasileiros estão mais afastados, os colombianos, porém, estão mais perto, embora seja um país menor.

Há uma série de inquietações. Há uma precariedade na explicação de um Estado social de Direito plenamente efetivo para chegar à situação de

proteção efetiva da Amazônia.

Mesmo não havendo leis, há inumeráveis instrumentos e políticas que precisam ser articuladas com as políticas nacionais sobre a Amazônia. Critico essa proliferação de ordenamentos, de instrumentos, de políticas de todas as ordens, que por vezes contrariam, por exemplo, os códigos do Direito Ambiental.

É preciso provocar uma participação real de magistrados, procuradores, juizes, ONGs, e da cidadania; porque essa é a única forma de vermos o mapa completo ou pelo menos grande parte do mapa da situação; o único modo de vigiar um território tão amplo e tão complexo do ponto de vista ecológico, humano e social, como a Amazônia.

Devemos também abandonar gradualmente o formalismo e reconhecer que não é só o Direito positivo que nos vai possibilitar o acesso à Amazônia; é preciso entender todo o complexo social, cultural e econômico, e todas as forças que rondam essa grande extensão territorial, de que sentimos muito orgulho em ser guardiães, ainda que minimamente. Mas que, às vezes, escapa ao nosso controle, porque a Amazônia, como ponte vital da

diversidade, é foco do interesse de muitas instituições de todo o mundo, inclusive atores não-formais e atores-ilegais.

Resta-nos, então, aos “países amazônicos”, a capacidade de fazer efetivamente com que esse Estado de Direito, que está tão bem delineado em nossas constituições, concretize-se em

quase todos os pontos desse território que partilhamos.

MARGARITA FLÓREZ: Grupo *ad hoc* sobre Diversidade Ambiental do Centro de Debate e Ação Ambiental do Instituto Latino-americano de Serviços Legais Alternativos – ILSA, Bogotá-Colômbia.

**A EXPERIÊNCIA DA 23ª VARA ESPECIALIZADA
EM MEIO AMBIENTE DO MATO GROSSO**
JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA

O eminente Ministro Paulo Costa Leite, quando da abertura deste evento, anunciou a sua tristeza com o definhamento dos nossos recursos naturais, renováveis ou não, na medida em que o planeta é assolado por desmatamentos, queimadas e poluição de todas as formas.

Essa situação, como bem salientou o também eminente Ministro Edson Vidigal, não pode ser debatida e encarada de maneira simplesmente acadêmica. Urge sejam tomadas providências e medidas em defesa do meio ambiente. O Judiciário de Mato Grosso – sinto-me à vontade para informar – também sentiu essa tristeza e a urgência de se tomar uma providência e entendeu por bem criar um instrumento, no meu entender, eficaz, em defesa do meio ambiente.

Feitas essas considerações, passo aos motivos que renderam ensanchas ao convite a mim formulado: esclarecer e informar sobre as atividades desenvolvidas desde 1996, data da criação e instalação da Vara Especializada e do Juizado Volante Ambiental, tido como Juvam.

A Vara Especializada Ambiental não oferece novidade na sua criação e instalação, exceto na competência, na matéria que a ela está afeta. Processa e julga todas as ações relativas ao meio ambiente e aos executivos fiscais oriundos de multas decorrentes de infrações

de âmbito administrativo, seja do município, seja do Estado, exceto da União. Apresenta algumas peculiaridades. Como Vara comum, está submetida ao órgão revisor do Tribunal de Justiça; o Juizado, por sua vez, às Turmas recursais; suas atividades e atos jurisdicionais decorrentes da esfera civil, às Turmas recursais cíveis; atos jurisdicionais praticados na esfera criminal, às Turmas Recursais Criminais dos Juizados Especiais do Estado.

Quando da sua criação, o Tribunal de Justiça, havendo por bem fixar essa competência e, em virtude da peculiaridade local – Cuiabá e Várzea Grande são divididas por um único rio –, estendeu essa competência para a atividade jurisdicional na Comarca de Várzea Grande e, posteriormente, à Comarca de Santo Antônio, todas limítrofes.

Costumo dizer que a Vara Especializada é uma vara híbrida, porque possui atividade jurisdicional tanto cível como criminal. Hoje, tivemos a oportunidade de assistir à palestra referente aos crimes ambientais, praticados contra a flora e contra a fauna.

Dos 36 artigos da Lei de Crimes Ambientais, dezoito deles permitem a aplicação da Lei n. 9.099, no que consiste à suspensão do processo prevista no art. 89 da Lei n. 9.099, e quatorze deles consideram crime de menor potencial ofensivo, que passa a ser a ati-

vidade jurisdicional praticada no Juizado especial. Há outra peculiaridade a respeito dessa lei, a de ter o Juvam, Juizado Volante, vinculado a ela.

O Juvam foi criado por portaria, em 1986, por meio, logo em seguida, da resolução de competência, à época do Desembargador Licínio. Quando deu ao Juvam competência jurisdicional, estendeu-a a todo o Estado de Mato Grosso, razão pela qual o juiz titular da Vara especializada é juiz do Juizado Volante, sendo de sua competência jurisdicional territorial apenas Cuiabá, Várzea Grande e Santo Antônio do Leverger. Saindo o Juvam dos limites territoriais, passo a ser mero coordenador do Juizado Ambiental, vez que esse Juizado passa a exercer a sua atividade perante o juiz da Comarca em que está trabalhando e perante o Ministério Público da Comarca.

Quando se criou o Juvam, precisou-se criar também o seu Regimento Interno, limitando-o, dando conta de suas atividades. E o Regimento Interno criado pelo Conselho de Supervisão dos Juizados atribuiu ao Juvam papel inicialmente tímido, porque era uma situação *sui generis*, que não se encontrava em nenhum estado da Federação do Brasil: o papel de constatar, simplesmente, o dano ambiental e, verificado, procurar dimensioná-lo por meio de suas equipes técnicas, procurando a melhor forma de recuperação

daquele dano; diante das sugestões dos técnicos colocados na ocasião à disposição do Juvam, que eram dois engenheiros florestais, fazia-se uma tentativa de transação que seria submetida à apreciação do Ministério Público para referendo.

Assim foi até criar-se a Lei de Crimes Ambientais, quando então passamos a sustentar o papel do Juizado Volante mais amplamente como Juizado de Instrução. Explicarei o porquê de Juizado de Instrução. Logo em seguida, passamos a firmar as parcerias e convênios.

Antes quero esclarecer que a estrutura do Juvam é composta de cinco conciliadores, todos bacharéis em Direito, cinco oficiais de Justiça, cinco oficiais escreventes. Também temos como integrantes das equipes a Polícia Militar Florestal, técnicos disponibilizados pela Fundação Estadual do Meio Ambiente, pelo Ibama, pela Empresa de Pesquisa e Assistência Técnica e Extensão Rural (Empaer), técnicos disponibilizados pelas secretarias municipais de meio ambiente, a Universidade Federal de Mato Grosso, as universidades UNIC e UNIRONDON e ainda temos uma parceria com o Grupo Gazeta de Comunicação no que se refere à educação ambiental.

A necessidade desses convênios impôs-se em virtude da enorme atividade exercida pelo Juizado. Se de-

parávamos uma situação de poluição, o suporte técnico de que dispúnhamos era o de um engenheiro florestal. Seria uma heresia jurídica admitirmos naquela ocasião um laudo a respeito de poluição por um engenheiro florestal em razão da sua incapacidade técnica, até mesmo para a elaboração desse laudo. A necessidade de termos técnicos qualificados dentro da área de atuação do Juvam levou-nos a firmar convênios para que houvesse a disponibilização desses técnicos.

Explicarei resumidamente a ação de cada técnico, seja por desmatamento, seja por queimada, seja por poluição na atividade dos crimes praticados contra a flora e a fauna.

Um dos primeiros objetivos a ser alcançado quando assumi a Vara Especializada e o Juizado foi o de conhecer a dimensão da nossa atividade. O Mato Grosso possui uma área de 906.806 km², 149 municípios. Quando remeti ao Conselho o meu currículo, fiz questão de consignar que jurisdicionei no Estado do Mato Grosso desde 1985: Juara, Sinope, Cáceres, Barra do Garça, Rondonópolis e em Cuiabá no ano de 1982. Porto dos Gaúchos está localizado no ponto acima do paralelo 14, quase na divisa do Amazonas.

Na ocasião, conhecia todos os três ecossistemas, mas havia mais uma razão para ser convidado para a remo-

ção da Vara Especializada. É que conheci o estado na sua situação de piscosidade. Era um pescador inveterado e o meio ambiente e eu posicionávamos de extremo a extremo do estado.

Com relação à legislação ambiental, em casos concretos, funcionava como juiz de clínica geral, o que me forçou a buscar a legislação e a familiarizar-me com ela. Não me esqueço de que, no primeiro congresso de que participei, em Macapá, assisti a uma palestra do Dr. Firmino sobre biopirataria.

Hoje entendo ser fundada e pertinente a preocupação existente à época. Ao assumir, não sabia da extensão territorial, dos problemas que enfrentaríamos, da estrutura mínima para se trabalhar; mas tudo foi gratificante, o que me forçou a uma familiarização, a uma procura de melhoria para a atividade jurisdicional.

Precisava conhecer o potencial do Estado de Mato Grosso, que é formador das três maiores bacias: do rio Amazonas, dos rios Araguaia e Tocantins e da Platina. O estado possui suas peculiaridades, até mesmo porque contém três ecossistemas: a Floresta Amazônica, considerada o pulmão do mundo; a área de cerrado, em que grande parte é considerada área de floresta tida como intermediária; e o Pantanal Mato-grossense, con-

siderado o santuário do mundo.

Precisávamos, também, conhecer os maiores impactos e localizar onde aconteciam. Constatamos que, ao norte, região da Floresta Amazônica, a atividade extrativa de madeira era a mais sofrida e a atividade garimpeira, a mais intensa, chegando ao ponto, inclusive, de comprometer o corpo hídrico, onde o rio São Manuel ou rio Teles Pires com o rio Juruena formam o rio Tapajós, em razão do mercúrio. Um outro corpo comprometido, um dos formadores do Pantanal Mato-grossense, é o rio Cuiabá. Detectamos, ainda, os locais de maior incidência de agrotóxico, que são os da área de cerrado, área de agricultura. Para que se tenha uma idéia, na semana passada, no Município Lucas do Rio Verde foi constatada a comercialização de herbicida, inseticida, fertilizantes foliares a um patamar de 2,1 milhões de litros, levando-nos a admitir, sem medo de errar, que esse município tem 412 mil frascos esparramados nas lavouras e locais totalmente indevidos. Precisamos detectar quais os locais de maior incidência de erosão para poder desenvolver uma atividade mais voltada a essa questão sob a orientação de agrônomos, evitando, assim, a compactação do solo e até mesmo o comprometimento, por assoreamento, dos nossos corpos hídricos.

Deparamo-nos com os principais problemas do nosso estado: o

desmatamento de floresta, tanto para a agricultura quanto para a pecuária, e o de cerrado, tanto para a agricultura como para a extração de madeira, que se presta, única e exclusivamente, para lenha.

Fiz questão de falar dessas atividades de desmatamento na área de floresta e de cerrado para poder explicar a necessidade dos convênios. O Juvam desloca-se com um técnico que nos dá, com clareza, as informações em face de uma denúncia de desmatamento, em face da provocação do Ministério Público ou do juiz da Comarca, ou, dada a extensa região do nosso estado, quando procuramos, de conformidade com a informação que nos é repassada pela FEMA, por meio do INPE, as áreas que estão sofrendo desmatamento nos últimos dias: se se trata de floresta, de cerrado, se é área de preservação permanente, se de mata ciliar, se é cabeceira de nascente, se realmente merece uma proteção maior, a data do desmatamento, caso não tenha sido constatado que está sendo efetivado no momento, em um laudo preciso, de forma a subsidiar a intervenção e a atividade do Ministério Público como dono da ação penal. Se, na constatação, ficar comprovada a ocorrência de crime ambiental, teremos a polícia florestal que, de imediato, tomará as providências cabíveis à espécie, já anexando o laudo firmado pelo técnico, com sugestões da forma de

se reparar e se recuperar aquele dano ambiental.

Para se ter uma idéia da preocupação que nos cerca, procuramos fazer um demonstrativo do que está desmatado acima do paralelo 13, na Amazônia legal, e o que está desmatado em Mato Grosso, abaixo do paralelo 13. O Município de Colíder, de uma área de 309 mil hectares, já desmatou 69,98 hectares; Lucas do Rio Verde, 68,51 hectares; Novo Horizonte do Norte, 62,86 hectares. Seis municípios já apresentam desmatamento acima de 50%, quando deveriam ter uma reserva legal de 80%.

Abaixo do paralelo 13, encontramos municípios que já desmataram praticamente 90%, 88% ou 85%, e ainda se fala em possibilidade de desmatamento dentro do Estado de Mato Grosso.

O mapa do estado, fornecido pelo INPE no ano de 2000, demonstra o desmatamento existente ou ações antrópicas que essas regiões já sofreram. E o verde não comprova tratar-se de florestas, pois simplesmente aponta como vegetação o que pode ser pastagem.

No ano passado, começamos a atividade de combate à queimada – o que nos preocupava sobremaneira –, que apresenta três tipos: a queimada para abertura de novas fronteiras, para aumento de área de produção agrícola

e de pastagem; a queimada acidental e a queimada cultural. No ano passado, o Pantanal queimou aproximadamente 90 mil hectares, decorrentes da queimada cultural e da renovação das pastagens. Uma situação interessante que só o Juvam realmente pôde, por intermédio de seus técnicos, passar como informação a mim e aos promotores de Justiça para a elaboração desses laudos. Antigamente, se havia uma queimada, dizia-se logo que fora acidental, que alguém passara e jogara na estrada um toco de cigarro.

Nos laudos, os técnicos nos informam o produto que está sendo queimado, o tipo do produto vegetal, se é pastagem limpa ou suja, se é floresta, se se trata de leira. O biólogo nos dá conta dos animais que poderiam ter sido dizimados com essa queimada e, mesmo que de forma aparente, do dano que causou tanto à fauna quanto à flora, no que concerne à revegetação natural ou à impossibilidade momentânea de se fazer o reflorestamento artificial. Portanto, mais uma razão da necessidade dos convênios e de possuímos técnicos capacitados. Essa atividade, tanto a preventiva como a repressiva, quando da proibição por portaria do Ibama, diminuiu em 50% os focos de queimadas no estado, não obstante ainda continuarmos em primeiro lugar no *ranking* de queimadas no Brasil.

No ano de 2000, nessa área de

909 mil hectares, foram apontados pelo INPE focos de queimadas em aproximadamente 215.374 Km².

Na época de queimada, nossa atividade depende dessas informações do INPE, que nos repassa os focos de calor com maior ou menor intensidade. Nos de maior intensidade, procuramos direcionar a atividade do Juvam como forma de coibir providências tanto na área cível como na criminal. Na área cível, esse mesmo relatório e os procedimentos são encaminhados ao Ministério Público para que, dentro daquilo que entender cabível, promova as medidas necessárias.

Quero crer que esse procedimento diminuiu e muito dado o novo instrumento colocado à nossa disposição, ou seja, a Lei n. 9.605, cujo objetivo primeiro não é a punição do infrator, mas a reparação do dano causado ao meio ambiente, pela dosimetria das suas penas, que possibilita, quando considerado crime de menor potencial ofensivo, a aplicação da pena de imediato, sempre buscando a reparação do dano, isto é, quando da suspensão do processo, mesmo com a apresentação da denúncia, novamente se dá oportunidade à reparação do dano causado ao meio ambiente. Essa é a razão por que sustento ser o instrumento mais eficaz colocado à nossa disposição.

Deparamo-nos, ainda, com a

compactação do solo, que é o plantio sem nenhum controle, sem monitoramento, sem nenhuma orientação técnica. Via de consequência, naquelas áreas de incidência de erosão, encontramos as voçorocas, que dificultam o restabelecimento da terra, comprometendo indiscutivelmente os corpos hídricos, porque a terra terá de escorrer por algum lugar. E a providência, a atividade do Juizado, está sempre voltada a evitar essa ocorrência.

Contaminação. A contaminação é uma das nossas preocupações. Determinamos o deslocamento de uma equipe para coletar amostra das águas da região do município a que fiz referência. Trata-se de uma região localizada na Bacia do Amazonas, que vai novamente comprometer aquele trecho do rio Teles Pires, que já está comprometido lá adiante, quando do encontro com o rio Juruema.

Também temos problemas de lixo, de esgoto doméstico. Na nossa capital, 81% do esgoto é lançado *in natura* no rio Cuiabá. Tomamos algumas providências de desocupação da margem do rio destinada ao reflorestamento para fazermos elevatórias pelo município, mas esbarramos naquele tradicional direito da propriedade, em que a pessoa, na condição de proprietária, pode usar e dispor da terra; então, o interesse particular, infelizmente, ainda se faz presente no Estado de Mato Grosso. Dada essa circunstância,

a construção da elevatória tornou-se inócua, ficando pela metade; se concluída, representaria o tratamento de 32% do nosso esgoto, de 81% lançado *in natura*. Quiçá encontremos outra solução.

Ocupação irregular de áreas protegidas. São as chamadas matas ciliares ou áreas de preservação permanente. Quando há o desmatamento, por óbvio, vem a compactação. Hoje estamos sofrendo com o problema de assoreamento do rio. A atividade do Juvam está direcionada à retirada de ocupações irregulares, não só para não se criar um problema social, mas para, juntamente com o município, procurar meios e locais adequados para alojar as pessoas e, também, procurar lugares bonitos para o lazer.

Turismo. Outro problema é o turismo desordenado. Há três anos, fazendo uma viagem pelo Pantanal, deparamo-nos com construções faraônicas e constatamos que, no Pantanal, não existe nenhum zoneamento ambiental. A atividade do Juvam, com relação a esse levantamento, é procurar instaurar um procedimento que fundamente a ação do Ministério Público, todavia há o problema da competência, e fomos questionados quanto a isso. Independentemente da competência, o dever de proteger é de qualquer cidadão. Por que uma equipe multidisciplinar, um instrumento do Judiciário, colocado à disposição para

auxiliar a atividade ministerial, carece de competência para buscar meios e informações para subsidiar a atividade que é dever de ofício do Ministério Público?

Desconsideramos, relegamos esses argumentos e instrumentalizamos o Ministério Público, que, de imediato, propôs a ação até mesmo com dúvida se era competência deste, da Procuradoria da República ou dos promotores federais, mas veio a decisão – para sorte nossa – que coibiu a continuidade dessas construções.

Caça. Com relação à caça, não há nenhuma novidade, a não ser que os peritos, biólogos e veterinários, com os quais trabalhamos, dão-nos conta do tipo de animal abatido e a forma como foi abatido.

Tráfico de animais silvestres. Infelizmente, concordo com a Dra. Edna Cardozo Dias: essa atividade ilícita só perde para o tráfico de drogas e de armas e movimenta dez bilhões de reais por ano. O Brasil tem uma parcela de um bilhão de reais por ano.

Ainda me reportando à biopirataria, depois que ingressei na Vara Especializada e no Juizado, inteirando-me dos problemas, é que soube que o medicamento contra hipertensão movimenta quinhentos milhões de dólares por ano. A Suíça é o maior fornecedor, sendo que esse medicamento advém das serpentes brasileiras, mais

precisamente da jararaca, que não existe naquele país. A primeira vez que ouvi falar em biopirataria foi há quatro anos, quando participei daquele congresso em Macapá, mas somente dois anos depois é que me inteirei da situação.

Pesca. A minha experiência de pescador serviu para perceber o pescador malandro, aquele que usa apetrecho proibido, o que coloca o peixe em condições que tornam difícil à fiscalização detectar os sinais de malha, os quais somem quando se passa gelo no peixe, da cabeça para o rabo, ou sal grosso.

Logo que o Juizado foi instalado, havia terminado o período defeso da piracema, e, no dia seguinte, deparamo-nos com uma carga de 970K de pintado; todo esse peixe não poderia ter sido pescado da meia noite até de manhã. Pedi ao fiscal que passasse um jornal do rabo para a cabeça do peixe, ao contrário, e aí apareceu a marca da malha no peixe. Chamamos a bióloga e ela constatou, por meio de laudo, tirando o couro, que o peixe era malhado.

Durante esse período, há o preparo do peixe que é capturado e colocado depois em um reservatório para que seja retirado depois do período defeso da piracema. O biólogo com que trabalhamos é que nos informará das condições de captura desse peixe que é comum na nossa região; é imen-

sa, é intensa a pesca predatória, por meio de apetrechos proibidos: rede, tarrafa etc., e isso faz parte da cultura.

No Juvam, estamos aplicando, como pena alternativa, o repovoamento dessas espécies capturadas de forma irregular, por intermédio de monitoramento feito pela Empaer, em que os dois especialistas em ictiofauna escolhem o lugar, o local e acompanham a soltura até mesmo para que o peixe não sofra um choque térmico. O tamanho do peixe tem de ser definido para que seja considerado autodefensivo. Só tivemos a oportunidade de exercer essa atividade, lembro ainda, com o apoio das demais instituições.

Garimpo e exploração madeireira. O garimpo e a exploração madeireira dentro da área indígena são situações que ainda não conseguimos, confesso, resolver. Encontramos dificuldades até mesmo com a instauração do procedimento e o levantamento de dados. Na região de Sararé, quase divisa com a Bolívia, a madeira apreendida, aproximadamente 1,8 mil m³ cúbicos de mogno, desapareceu do dia para a noite. Portanto, temos encontrado dificuldades para exercer a nossa atividade nessa área.

Construções. Os exemplos de atuação na baía de Siá Mariana são as construções em locais indevidos, ou seja, nas áreas de preservação perma-

nente e alagáveis, nas quais não se permitem construções. Consegui uma liminar para paralisá-las, mesmo com a concessão da liminar ficando vazia, porque tinha como suporte somente a legislação que proibia essa construção. Foi quando sentimos a necessidade de uma equipe multidisciplinar. Na ocasião, fizemos um levantamento da baía no seu contexto geral e o que ela representava para o Pantanal Mato-grossense. Essa equipe multidisciplinar, formada por um limiólogo, um ictiólogo, um engenheiro florestal, um biólogo, um sanitarista, concluiu que essa baía era um dos berçários da ictiofauna do Pantanal e que merecia, na verdade, uma atenção especial. Em face dessa atividade desenvolvida, concluimos definitivamente que a atividade jurisdicional necessita sempre de uma equipe multidisciplinar, porque nos deparamos com *n* situações todos os dias.

Loteamento irregular. Temos sido muito felizes nessa atividade, principalmente porque há uma paralisação imediata, um encaminhamento do responsável ao Ministério Público e dali já se tomam as providências cabíveis. Essa atividade só é possível quando realizada em parceria com o Ministério Público. Sem essa parceira, não há de se falar em juizado de instrução.

Rinha de galo. Temos uma posição formada de que consiste em maus tratos, não obstante entendimen-

tos divergentes.

Poluição sonora. Foi interessante o Professor Eladio Lecey falar sobre poluição atmosférica; mas também temos a poluição sonora, que foi vetada pelo Presidente quando da edição da Lei n. 9.605. Quando não podemos aferir o índice de som e de volume, temos a contravenção. Se pudermos aferir, por meio de um decibelímetro, o patamar da emissão de sons e ruídos e se estes forem superiores ao permitido, temos *n* estudos científicos que dão conta de que são nocivos à saúde humana. Atuamos nessa área e estamos sendo muito felizes, procurando adequar várias atividades dentro do nosso município.

Educação ambiental. Temos uma equipe capacitada nessa área; fizemos parcerias com as universidades. Vamos desenvolver um projeto na semana do meio ambiente, elegendo um bairro para fazer um trabalho de conscientização do direito de cidadania de todos os moradores e a forma da melhoria da qualidade de vida de todos eles com relação à saúde, lazer etc.

Espero que a nossa atividade tenha despertado o interesse dos demais estados, até mesmo para que venha a ser instalada e possamos trocar experiências, sempre objetivando melhorá-las e desenvolvê-las em defesa daquilo de que falamos durante todo

o evento.

Para encerrar, cito Gênesis. Disse o Criador ao mundo:

Povoai a terra. Submetei e dominai os peixes do mar, as aves do céu e todos os animais que se movem sobre a terra. Eis que eu vos dou toda erva que produz sementes sobre a superfície inteira da terra e toda árvore que dá fruto e produz semente, tal será o vosso alimento. A todos os animais terrestres, a todas as aves do céu e a tudo que se move sobre a terra, que tenha em si alma viva eu dou toda a

erva para a alimentação.

No entanto, não deu ao homem autorização para talar, destruir, conspurcar, sujar, para conduzir-se de tal modo que o ato de dominar e de submeter a terra se voltasse contra o próprio dono e o levasse, enfim, a concluir que o seu planeta se tornará um lugar inabitável, perigoso e impróprio para a vida.

JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA: Juiz do Tribunal de Justiça do Mato Grosso – Cuiabá – MT.

EFETIVIDADE DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE
NEY DE BARROS BELLO FILHO

Quando fui convidado para discutir o tema “Ação Civil Pública”, perguntei-me o seguinte: por que o Dr. Vladimir Passos, a Dra. Gisela Alencar e o Dr. Uiracy Craveiro convidavam alguém preocupado com a criação e com o estabelecimento de bases para uma teoria geral do Direito Ambiental para falar sobre algo que é eminentemente processo? Concluí que, na verdade, o interesse dos meus gratos e queridos amigos é que façamos uma abordagem acima de tudo **principiológica**, uma abordagem do choque entre o Direito Ambiental e a importância da ação civil pública e, principal e fundamentalmente, uma abordagem do papel da ação civil pública para podermos efetivar e construir um Direito Ambiental que sirva para a contemporaneidade como um requisito e um instrumento de salvaguarda do planeta. Apoiado nessa concepção, percebi que seria interessante começar a discussão baseado em três pontos.

Em primeiro lugar, existe um perfil específico do Direito Ambiental e do direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado que precisa ser discutido, porque é a razão de ser de uma ação que não se confunde com outras que se constroem para a defesa de direitos de natureza individual e que, por isso, traz uma especificidade para o discurso de sustentação da própria ação e uma

especificidade para a sua aplicação no mundo concreto.

Ultrapassado esse primeiro momento da discussão do perfil do Direito Ambiental, especialíssimo, gostaria de falar sobre o processo como um instrumento não apenas de afirmação de um direito que se positiva, mas principalmente como um instrumento de construção do Direito mesmo e do estabelecimento de seu perfil, a partir do ponto de vista de que a concretização de determinado princípio ou direito se faz no momento da aplicação e de sua própria efetivação, seja no processo ou antes da execução de uma determinada lide.

Por terceiro, no final da nossa conversa, gostaria de problematizar a ação civil pública como instrumento de concretização desse Direito e, mais que isso, fundindo o primeiro e o segundo texto da exposição, como instrumento fundamental para a preservação do meio ambiente, baseado exatamente na especificidade, na natureza diferenciada do direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, na forma como ele é construído e admitido pela doutrina contemporânea.

Começo, então, pelo perfil do direito ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Em primeiro lugar, digo não residir dúvida na observação de que esse direito é fundamental por três razões: a primeira delas, preserva-

ção ambiente, é constitutiva do próprio conceito de humanidade. A idéia de que só somos homens a partir do momento em que produzimos cultura e o meio ambiente cultural é, na verdade, integrante do conceito de ambiente como um todo, só é possível falar de homem em correlação com o próprio meio, como diz Leonardo Boff, interagindo com o próprio ambiente no sentido não de usá-lo, mas de preservá-lo; não de estar fora e discutir o meio ambiente como algo de fora para dentro, mas no de discuti-lo como alguma coisa na qual estamos todos inseridos. Não é mais possível, sob a ótica de nenhuma observação de natureza jurídica, ignorar que o Direito Ambiental é um direito fundamental em função da leitura clara do art. 225 do texto constitucional. Ou seja, quer por razões culturais, por razão de teoria geral dos direitos fundamentais, por razão de texto do Direito positivo, o texto da Constituição e a ciência do Direito afirmam que se trata de um direito de natureza fundamental.

Se estamos a tratar de um direito fundamental, este tem uma especificidade, uma formação, uma estrutura que permite uma proteção, via norma de processo, diferenciada daquela proteção dos direitos que não têm toda a sistemática e a justificativa de natureza fundamental. Lanço mão das idéias de Robert Alexy para dizer que esse perfil do Direito Ambiental,

sustentado como fundamental, surge da compreensão de que tem **norma-princípio e norma-regra**. **Norma-princípio** a partir do momento em que estabelece uma idéia geral do que é preservação ambiente e suscita discussões ou uma série de pontos que vão precisar de uma adequação de natureza social àquele conceito. Quando dizemos, *verbi gratia*, que necessitamos todos de um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, será necessário compreender, sob a lógica da cultura e daquele momento histórico e social, o que é meio ambiente ecologicamente equilibrado, qual a idéia que temos de ecologia e de interação entre o homem e o próprio meio ambiente. Isso só se dá porque há uma norma de natureza principiológica, insculpida no art. 225 da Constituição Federal, que permite uma comutação de natureza social para dar o exato sentido e a exata dimensão do que vem a ser o conceito de ambiente, da mesma forma como existe, em outros campos do Direito, uma norma principiológica que trata do direito à igualdade e do direito à liberdade, que vai carecer de um conteúdo normativo real que possa, enfim, ser colocado naquele próprio conteúdo da norma.

O Direito Ambiental também tem normas-regras que funcionam para a efetivação desse mesmo direito que está insculpido numa norma de natu-

reza principiológica, significando que, para poder realizar o direito que todas as pessoas têm ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, que pára como uma espécie de *standard* jurídico, mesmo que com força normativa, precisaremos de regras, e o texto constitucional, no art. 225, estabelece uma série delas a fim de efetivar concretamente a norma do *caput*, garantindo a todos o direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Regras como o zoneamento ambiental ou como a exigência de estudos de impacto ambiental vão efetivar, ou garantir-lhe uma certa efetivação, aquele conteúdo de natureza principiológica que também está no texto constitucional.

Essa divisão entre norma-regra e norma-princípio – no que concerne ao Direito fundamental – dá outra dimensão que, parece-me, carece de efetivação do Judiciário e da sociedade civil no momento da aplicação da norma de natureza processual, qual seja, a ação civil pública. Isso quer dizer que todo princípio é necessariamente aberto, e é preciso fundir a idéia de norma à de realidade. A partir do momento em que se tem um texto que afirma termos todos direito a um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, é necessário um elemento real e uma sociedade que estabeleça, em um determinado momento, o que é preservação e como compatibilizá-la

para que se possa ter a dimensão do Direito Ambiental.

Basicamente, direito fundamental e meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado não parecem ter a mesma definição em qualquer lugar da humanidade. É o mesmo que suscitar, por exemplo, a questão do sacrifício de animais em uma sociedade de natureza primitiva, que nunca os colocou concretamente em ameaça, como se fosse o mesmo ato praticado em outro contexto de natureza social, no qual as pessoas terão outro tipo de materialização do seu elemento cultural que comporá a norma para se poder ter uma dimensão diferenciada do direito ao meio ambiente.

Em segundo lugar, toda a compreensão do direito de preservação do meio ambiente evoluirá ou involuirá a depender de cada momento histórico e de cada sociedade em que se desenvolve. O momento que tenho para perceber qual é o direito aplicável àquele caso concreto é o da efetivação, via aplicação de uma norma, que será fundida entre texto e realidade e dimensionada a partir do momento da concretização, segundo a concepção que Friedrich Müller, desenvolvendo a criação do direito no momento da aplicação e da sua realização.

Faço essas considerações para dar a natureza – que me parece fundamental – da ação civil pública, pois se

trata de um direito com uma característica supra-individual e difusa, que não pode ser tratado, nem processual nem materialmente, como direito da propriedade individual; nem processual nem materialmente, como direito de outra natureza que nos dá outro tipo de solução para os conflitos existentes.

Se o Direito Ambiental é assim, existe uma terceira característica, que vem da sua difusão e também deve ser levada em consideração no momento da sua concretização: o fato de ser transnacional. Não tenho como considerar o direito ao meio ambiente – embora possa considerá-lo de natureza culturalmente distinta, dependendo da sociedade – sem tratá-lo sob uma ótica que não seja global, pois, por exemplo, a poluição que ocorre em determinado país passará para o país vizinho. Não há como limitar, sob a lógica do Estado, nenhum dano de matéria ambiental, porque, em se tratando de um sistema global, são sempre danos supranacionais.

Essa característica do Direito Ambiental traz a consequência de, pelo fato de se tratar de uma política de natureza pública, ser sempre uma política que envolve tanto a necessidade de atividade pública quanto a atuação, sempre presente, da sociedade civil. Essa necessidade de atuação pública e da sociedade civil, com o objetivo

de resolverem e dimensionarem o seu posicionamento do que é o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, faz com que a discussão do processo se torne necessariamente aberta sob o ponto de vista das políticas públicas e acerca do que é direito ao meio ambiente e o que deve ser feito para a sua preservação no espaço concreto.

Todas essas características do Direito Ambiental levam a uma consequência inolvidável: é preciso dimensionar o que é o direito não quando se faz a lei, mas sim quando se aplica aquele texto como substrato de natureza real, ou seja, no instante da sua concretização e da sua aplicação. E isso se dá quando se utiliza um instrumento de natureza processual que possa resolver conflitos; a resolução ocorrerá, pelo menos em tese, no Judiciário, quando for necessário um instrumento pessoal que resolva aquele conflito de caráter ambiental, que é diferenciado dos de caráter não-ambiental. Para isso, não há como conceber o processo de outra forma, senão como instrumento de concretização e efetivação dos direitos, nesse caso, dos direitos fundamentais.

O processo funciona como instrumento de concretização porque é naturalmente aberto, em que pode haver discussão: falo da ação civil pública. Essa abertura é o que dá a caracte-

rística principal e a possibilidade de que associações e instituições tenham legitimidade de natureza global. Pode-se, então, discutir qual é a concepção que se tem acerca de direito e discutir qual é a concepção de uma norma-princípio e de uma norma-regra no caso concreto e interpretar o direito, aplicando-o e, conseqüentemente, efetivando-o. Isso significa dizer, na verdade, que essa concretização é, acima de tudo, um processo de interpretação. Em sendo assim, trata-se de um processo que definirá o sentido da norma de natureza ambiental, o sentido do direito da preservação do meio ambiente no momento em que o caso de ofensa ao meio ambiente ou de dano ambiental se demonstre. Então, o processo deixa de ser – pelo menos quando trato de direito fundamental e preservação do meio ambiente – um instrumento de resolução do conflito com base, pura e simplesmente, na aplicação do texto a um problema do caso concreto e passa a ser um espaço público de dimensionamento do conteúdo do próprio Direito Ambiental.

Essa me parece ser a razão fundamental para termos um sistema processual de proteção aos direitos difusos diferenciados com uma tônica muito mais importante do que os instrumentos processuais por ofensa de direito individual, uma vez que o processo deixa, na ação civil pública, de ser um instrumento para que o direito em tese,

que está no texto, e o problema da realidade tornem-se atividade logística de acoplamento, transformando-se em um espaço público para discutir abertamente qual a concepção de preservação, desenvolvimento e interpretação da norma que a sociedade tem naquele momento histórico e que se desenvolverá no caso concreto.

Não se discute, em uma ação civil pública de natureza ambiental, o que o artigo da lei do caso SNUC, por exemplo, que trata da reserva biológica, e o art. 225 da Constituição tratam, mas sim que interpretação a sociedade dá ao artigo do SNUC que não permite nenhum tipo de exploração dentro de uma reserva biológica, e a interpretação dada ao art. 225 – quando digo que a manifestação cultural e o meio ambiente cultural fazem parte, portanto são protegidos – e como a sociedade entende o que seja um direito mais ou menos importante.

Portanto, a ação civil pública acaba sendo um *locus* no qual discutirei a ponderação de direitos e a razoabilidade interpretativa. Em que instante a preservação do meio ambiente é mais ou menos importante que a sobrevivência de *a* ou de *b*? Em que momento a salvaguarda dos laços culturais é menos ou mais relevante que a preservação de determinadas espécies? Esse espaço de discussão, que me parece ser de natureza aberta, só é

possível por causa daquelas condições prévias mencionadas no primeiro texto, sobre o que era o Direito Ambiental e qual sua natureza, uma natureza fundamental e outra difusa.

Surge, nesse segundo texto, um outro grave problema. Como aquilatar o grau de concepção jurídica da sociedade acerca do que o instituto é ou deixa de ser? Como compreender, no processo da ação civil pública, o que significa, para aquela sociedade, portanto para o direito que preciso preservar, a prática daquela comunidade indígena que resolve matar três botos na virada da lua cheia em um determinado ano? O que fazer a respeito dessa matança, que nunca fez com que a espécie estivesse em extinção e que é um laço cultural característico de uma comunidade hipotética? Como compreenderei se, nesse caso, o direito está a proteger a manifestação dos laços culturais e o direito à opção de natureza cultural, não propriamente como opção, mas a realidade cultural na qual está inserido? Em que momento direi que o meio ambiente não pode submeter-se à sua independência cultural? Logo a preservação desses três animais, ainda que não signifique o fim da espécie, deve ser retirada do espaço e do exercício da sua atividade cultural. Como vou compreender, no processo, qual canal utilizarei para dizer que a sociedade acredita ser o meio

ambiente natural mais importante que o cultural? Então, a norma de natureza cultural deve ser afastada do conflito de princípios.

Esse é o grande problema, e não temos uma solução concreta para resolvê-lo. Apenas estou certo de não existir nenhuma regra dizendo que, sempre que uma manifestação cultural ofender algum exemplar da natureza, necessariamente devo afastá-la em proveito da preservação do ambiente. Não existe um tratamento absoluto nem em um sentido, nem em outro. Não tenho como proibir, por exemplo, a “farra do boi”, porque é uma expressão cultural, vem dos açorianos e tem toda uma fundamentação específica e popular, e o boi nunca esteve ameaçado, a não ser, salvo engano, nos próximos vinte anos, em função do “mal da vaca louca” e da febre aftosa. Se nunca houve nenhum tipo de ameaça, parece-me não existir regra que trate disso, e se dirá, sempre, que a manifestação cultural se submete à preservação do ambiente. Também não posso dizer o contrário, ou seja, que a preservação do ambiente se submeterá a qualquer situação de natureza cultural, porque, inclusive, todos os nossos hábitos alimentares estariam renegados no exato instante em que se admitisse uma observação desse tipo.

A única certeza é a de que o espaço para se discutir tudo isso é o

processo, que é uma abertura de canais em que se possa diferenciar a realidade da sociedade. Há três alternativas para perceber isso: a primeira delas é a que afirma ser preciso conceber uma moral coletiva, um senso coletivo, global do que a comunidade espera e deseja para o caso concreto. Isso significa colocar nas mãos ou na mente do juiz a certeza de que ele deverá utilizar instrumentos razoáveis para compreender o que a sociedade considera globalmente correto e qual é o sentido da interpretação para aquela coalizão de princípios.

A segunda alternativa nos diz que, na verdade, Direito não é técnica de proteção da maioria porque, sempre que a sociedade quiser aniquilar determinada minoria, haverá o Direito para dizer não, porquanto existe o direito à diferença. Então, o Direito não pode servir para proteger a maioria, mas para proteger a minoria que quer preservar o ambiente ou os laços culturais quando a maioria quiser derrubá-los em nome de um certo senso comum ou de uma moral coletiva.

Há um terceiro caminho, que diz não ser o principal tentar conceber o que a maioria ou a minoria da sociedade entendem sobre o momento de concretizar e efetivar um direito de natureza ambiental, mas fundamental, em que a ação sirva como uma abertura de canais que traga a sociedade civil

para dentro do processo, seguindo um procedimento de argüição, de interpretação e debate argumentativo para descobrir qual é, no caso concreto, o sentimento mais razoável. Nesse caso, o Judiciário, na pessoa do juiz, dirá o que é mais razoável num debate amplo e público com todas as instituições, além da sociedade civil organizada, do Ministério Público e de todos os interessados. Esse princípio é trazido para o Direito brasileiro, via audiência pública, que não é um procedimento, em tese, judicial, mas prévio, em que se discutirá o sentido da interpretação e aplicabilidade da norma e do princípio processual, seja com a sociedade civil, seja com a comunidade, para saber em que momento é preciso trabalhar com ponderação de direitos.

Nesse contexto, parece-me localizar-se a ação civil pública como instrumento de efetivação e concretização do direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Não como um processo de repetição do texto, mas como processo de construção do direito. Qual é a diferença? Não se usa a ação civil pública única e exclusivamente para aplicar aquele famoso silogismo que me parece de todo inconcebível – o texto está separado da realidade; junta-se o texto com a realidade e, então, podemos dizer o Direito –, mas um processo de construção do que é o Direito em um procedimento de natureza judicial que

seja aberto e que, em o sendo, possa garantir a efetivação de um direito de natureza fundamental, não apenas a efetivação, mas a concretização; descobrir o que é o Direito no processo e não descobrir o que diz o Direito, o ordenamento jurídico previamente ao processo.

Por que a ação civil pública, o processo, é o meio e o instrumento ideal para esse tipo de situação? Diria que por cinco razões: a primeira porque a natureza do Direito permite isso. Se apenas aplico normas e regras, a natureza da construção nesse Direito não nos parece tão factível e plausível quanto a discussão do princípio, porque o princípio traz um conceito, uma idéia vaga que pode ser comutada em um processo histórico, e a regra traz uma concepção, sendo algo mais fixo e menos mutável, não me permitindo, portanto, essa ampla abertura para discutir o Direito e a sua concretização e a sua feitura no próprio processo.

A segunda razão está na legitimidade associativa. Se abro subjetivamente a norma e permito que aqueles que têm uma interpretação sobre a norma venham para o processo dizer, por exemplo, naquele caso concreto da poluição do rio Guaíba, em que, para eles, o ambiente é sadio e ecologicamente equilibrado, esse senso interpretativo pode ser diferente do meu ou de qualquer outro. Então, qual

é a razão que encontro para dizer que a minha interpretação é melhor que a dele? Talvez porque eu tenha um poder de autoridade maior, e, ao final, quem dará a sentença serei eu. Mas a forma de discutir e trazer todos os viventes do fenômeno constitucional e ambiental para o processo só é possível se tenho legitimidade para isso, e essa legitimidade, parece-me, constrói-se plenamente na ação civil pública quando permito que venham associações e legitimados.

A terceira razão, por causa da legitimidade do Ministério Público, que tem um perfil fantástico na legislação brasileira, o que faz com que tenhamos alguns problemas de sustentação teórica do perfil do Ministério Público brasileiro que é diferente em todo lugar. Essa independência, essa instituição que pode discutir interna e processualmente seus pontos de vista, defendendo a sociedade da maneira como deve, faz com que tenhamos um *plus*: além da associação, uma instituição que tem toda força e possibilidade de discutir em nome da sociedade.

Uma quarta razão é a possibilidade da construção de legitimidade para o Ministério Público e para as associações de esferas inanimadas ou de esferas que não têm necessariamente titulação. Discutir, por exemplo, legitimidade no Ministério Público não para falar em seu nome, mas para falar em

nome de determinados animais que estão em extinção. Por que não falar em nome das florestas, para exercitar um direito que, na verdade, não é seu, mas da natureza. Essa possibilidade que existe na ação civil pública é, no mínimo, razoável e faz com que o processo de construção do sentido do Direito, na ação civil pública, seja interessante.

Quinta razão, tiro os efeitos da coisa julgada porque temos uma ação em que não é uma pessoa que litigará com outra, mas a instituição. E o resultado, quando isso for julgado procedente, estenderá o benefício à coletividade inteira. Tenho, portanto, uma diminuição do número de autos, de feitos materiais e uma possibilidade de amplitude da decisão que veio de um processo de discussão aberta que nos levará à concretização do Direito de forma muito mais firme e sólida.

Acredito piamente na necessidade de “publicitação” dos canais, porque tenho a íntima concepção de que Direito é instrumento de liberdade, de construção de igualdade, de construção de direitos que possam assegurar uma vida melhor para as pessoas. Não vejo razão para acreditar que a forma de conceber um processo seja pura e simplesmente aquele elemento silogístico entre o que está no texto e o que está no problema real.

Essa abertura é a possibilidade

de trazer a sociedade para a discussão do processo e só me parece possível como instrumento de garantia da efetividade de uma verdadeira ação civil pública, que só tem sentido de existir se puder funcionar como um canal aberto para a discussão e a concretização do Direito, da feitura de direitos de natureza transindividuais, transnacionais e frutos da realidade e das atuações da sociedade civil e das próprias instituições.

A conclusão a que chego é a de que o Direito é um ambiente; apenas se concretiza no momento da sua aplicação, que, em regra, dá-se no processo, e o meio cabível para isso é a ação civil pública. Acredito também que essa tutela processual efetiva na ação civil pública é o meio democrático de se fazer Direito, de se discuti-lo, de se discutir o que pode ou não ser feito para a construção do conceito, das idéias e para a transformação da sociedade.

Por fim, só há um sentido em conceber uma ação civil pública diferenciada: podermos nos valer dela como instrumento de liberdade, de defesa da terra e de concepção democrática do que venha a ser Direito, ou seja, um direito que não se faz na norma escrita, mas que se faz com a fusão do texto com a realidade ou – como diz José Geraldo de Souza Júnior e dizia Roberto Vieira Filho – um direito que

se faz nas ruas, na construção do dia-a-dia, na abertura do processo de discussão. Essa democratização dos canais de constatação do que é o Direito Ambiental, do que é a preservação do ambiente na ação civil pública, encontra o espaço perfeito para torná-la efetiva. Isso é utópico? Talvez, mas gosto sempre de lembrar a frase de Eugênio Raul Zaffaroni, dizendo que a impossibilidade do ideal não legitima a perversão do real. Se nos é difícil chegar a

um processo democrático, público e construtivo dos direitos, não nos permite e não nos legitima uma postura absolutamente passiva frente à necessidade de um direito como instrumento de liberdade e, acima de tudo, como instrumento de transformação social.

NEY DE BARROS BELLO FILHO: Juiz Federal da Seção Judiciária do Maranhão.