

MARIA CÉLIA DELDUQUE NOGUEIRA PIRES DE SÁ

**CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NO CERRADO BRASILEIRO:
O MEIO AMBIENTE NA INSTÂNCIA JUDICIÁRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Planejamento e Gestão Ambiental, da Universidade Católica de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Gestão Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa

Brasília - DF
2005

*À pequenina Beatriz, que teve como berço o cerrado brasileiro,
queira Deus que você, seus filhos e filhos de seus filhos possam
conhecer e amar esta natureza única.*

AGRADECIMENTOS

Algumas palavras iniciais...

Este trabalho é decorrência de minha afinidade com o cerrado. Não por ter nascido em região de cerrado, mas por ter vivido desde minha tenra infância sob este mesmo céu de azul estupendo que o emoldura. Nasci na cidade do Rio de Janeiro, e antes mesmo de aprender a falar as primeiras palavras, já me mudava para a recém-inaugurada capital do Brasil, Brasília, em companhia de meus pais e irmão.

Os primeiros tempos foram difíceis. Era uma vida dura, sem dúvida, mas feliz. O afastamento do restante da família obrigou o pequeno núcleo familiar, composto de apenas quatro pessoas, a se tornar forte para superar todos os momentos de solidão no vazio do agreste avermelhado, no imenso planalto central.

Lembro-me bem das lamentações de minha mãe – afastar-se do Rio de Janeiro e de seus parentes lhe fora muito sofrido. Não compreendia o clima, impiedoso no inverso seco, a vegetação de raízes profundas e cascas grossas, o cheiro e as cores do novo ambiente que a recebia. Ao revés, meu pai adaptou-se rapidamente ao novo lugar e se fez feliz: – É preciso compreender o cerrado – dizia sempre.

Raros eram os domingos que a pequena família não saía a esmo, buscando lugares pitorescos no cerrado. E como vibrávamos ao ver lobos-guará vagando ao longe e ouvir seus uivos ao anoitecer, avistar bandos de seriemas em revoada, encontrar as mais exóticas flores, descobrir uma nascente de águas cristalinas e ver a formosa rebrota no chão queimado. Essas

talvez sejam as imagens mais presentes que guardo de minha infância e que, rememorando-as neste momento, retornam muito vivas.

Todos os anos, por ocasião do Natal, saíamos especialmente para encontrar a nossa árvore natalina. Um galho, um ramo primorosamente retorcido pela natureza, ganhava um lugar de destaque na sala de estar, e não lhe faltavam as bolinhas e enfeites natalinos ao lado dos frutos secos do cerrado que catávamos no chão. E sempre havia fotos ao lado da árvore, que a cada ano parecia menor em relação ao nosso crescimento.

Assim fui aprendendo a amar o ambiente onde eu vivi toda a minha vida e a sentir orgulho de ser um pouco filha do cerrado. Mais tarde, já adulta, repeti com os meus filhos os passeios que meu pai fazia comigo, passando a eles as mesmas lições paternas de respeito à natureza.

Como profissão escolhi a advocacia, um pouco por influência de meus pais, ambos advogados, que além de transmitir o amor pela atividade, também fizeram despertar em mim o desejo de justiça.

E como requer a profissão, há muito vinha acompanhando as decisões dos tribunais nas mais diversas áreas, tendo, pouco antes do ingresso no programa de mestrado, participado de um grupo de pesquisa que analisou sentenças sobre saúde pública, constatando, com pesar, o despreparo da magistratura para julgar temas tão delicados como a vida ou a saúde.

Ao ingressar no Mestrado, em julho de 2003, não pairavam dúvidas sobre o meu tema de pesquisa: as causas judiciais em que o meio ambiente, e especificamente o cerrado, eram

discutidas. Estava curiosa para descobrir se a Justiça existia para aquela natureza que se fez referência de minha infância e que estava sendo vilipendiada por diferentes interesses.

Para realizar este intento, contei com o apoio de muitas pessoas:

Em primeiro lugar, como registro de minha gratidão, agradeço ao professor Luiz Fernando Macedo Bessa, meu orientador, que, com sua competência e seu respeito pelo orientando deveria servir de exemplo a outros tantos acadêmicos do país, pois, com todos os seus títulos, trata o orientando de igual para igual, provocando a segurança e a paz necessárias para a dedicação tranqüila a um trabalho acadêmico.

Ao professor Antonio José Andrade Rocha, coordenador do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Planejamento e Gestão Ambiental, da Universidade Católica de Brasília, pelas maravilhosas lições de amor e respeito ao cerrado brasileiro, construídas nas inúmeras saídas de campo ocorridas ao longo de sua disciplina.

Ao professor Alexandre Coelho, pelas interlocuções claras e seguras e pelo entusiasmo que sempre se manifestou pelo meu tema.

Aos professores Mário Lisboa Theodoro e José Maria Gonçalves de Almeida Júnior, pelas valiosas contribuições no exame de qualificação, as quais me foram de grande ajuda.

Aos professores Paulo Ricardo Rocha Araújo, Sueli Corrêa Faria, Sônia M.P. Wiedman e Paulo Jorge Rosa Carneiro, por tudo de bom e de novo que aprendi em suas aulas.

Aos meus colegas de curso, pela troca de conhecimento.

Não posso deixar de agradecer à Denise Oliveira e Silva, da Fundação Oswaldo Cruz, que não mediu esforços para me apoiar neste aperfeiçoamento acadêmico.

Para a fase final de elaboração do trabalho, contei com o auxílio de Margaret de Palermo, que auxiliou na revisão do texto e com Simon Foakes, que colaborou na tradução do abstract. Meus agradecimentos a ambos.

Ao meu saudoso e querido pai Luiz Carlos e à minha mãe Dolores, destinatários de meu amor e respeito máximos, pela compreensão e apoio, mesmo naqueles momentos em que me atrapalhei no compartilhamento do tempo de estudos e de cumprimento dos meus deveres de filha.

Ao meu filho Sergio, com quem compartilho a militância ambientalista e um programa de pós-graduação *stricto sensu* com as angústias que lhes são próprias. E também ao meu filho Felipe, que soube compreender os inúmeros momentos de ausência materna.

Mas quero registrar um agradecimento especial: a Roberto, meu amado esposo, pela sua compreensão nas infindáveis horas em que os estudos me afastou de nosso amoroso convívio, mas especialmente pelos seus comentários críticos, estímulo e prontidão para o debate sobre alguns pontos do meu trabalho.

Todos os aqui citados foram fonte de inspiração para que eu pudesse contribuir com uma pequena parcela para a ciência.

A primazia dos direitos humanos sobre os programas econômicos e a prevalência das leis ambientais sobre as regras comerciais devem pautar a atividade jurisdicional.

DECÁLOGO DO JUDICIÁRIO DEMOCRÁTICO – Recomendação n.7 do Primeiro Fórum Mundial de Juízes, reunido em Porto Alegre, em evento paralelo ao Fórum Social Mundial, em fevereiro de 2002.

RESUMO

Este trabalho faz uma abordagem inicial dos modelos de desenvolvimento que estão na raiz da crise ambiental e as inquietações nos fóruns internacionais para fazer surgir na agenda política mundial a discussão sobre os limites do meio ambiente e a cultura do desenvolvimento sustentável. Fazendo uma retrospectiva jurídico-legislativa, analisa como o ordenamento jurídico nacional incorporou esta matéria.

Resgata o conceito de meio ambiente inscrito na Constituição Federal de 1988 e, sob uma percepção eminentemente jurídica, reconhece o conflito ambiental como fruto do choque de interesses em face dos recursos naturais.

Em um recorte espacial, o trabalho aborda sucintamente as características dos cerrados brasileiros e principais focos de conflitos ambientais, elegendo, como alternativa para a resolução destes, o espaço oficial de resolução de conflitos, o Poder Judiciário.

O foco do trabalho está em levantar e analisar as decisões judiciais sobre litígios ambientais ocorridos na ecorregião do cerrado.

Elegeram-se o Tribunal Regional Federal da 1ª Região como o *locus* da pesquisa, por suas peculiares características, como a de ser uma instância federal de julgamento e ter sob sua jurisdição uma porção do território brasileiro ocupado pelo bioma cerrado.

Como método de pesquisa, preferiu-se a pesquisa jurisprudencial para a averiguação do conteúdo material dos conflitos ambientais, seus protagonistas e o posicionamento do Tribunal no julgamento destes casos.

Os resultados demonstraram que ainda são poucos os conflitos ambientais que deságuam no Judiciário e que isso pode ser resultado do alto custo de um processo judicial ou debilidade organizacional dos setores que comumente se envolvem com questões ambientais. Comprovou-se ainda que o ator social que mais tem demandado o Judiciário nas questões ambientais, ao menos no âmbito do tribunal estudado, é o Ministério Público. As decisões proferidas ainda carecem de maior conhecimento das particularidades do setor ambiental, muito embora se reconheça que, nos seus mais recentes julgados, há um esforço empreendido por esse espaço oficial no sentido de incorporar as modernas noções do direito ambiental.

Palavras-chave: Poder Judiciário; Tribunal Regional Federal; Conflito Ambiental; Cerrado.

ABSTRACT

This dissertation makes an initial investigation of the development models generating the environmental crisis and the concerns among international groups leading to inclusion of environmental limits and the culture of sustainable development on the global political agenda. A legislative and legal retrospective analyzes how the national legal system has dealt with this issue.

A study of the environmental concepts set down in the 1988 Federal Constitution, from a strictly legal standpoint, shows that the environmental conflict is the result of opposing interests surrounding natural resources.

The work includes a special profile that succinctly describes the characteristics of the Brazilian grasslands (“cerrados”) and the main areas of environmental conflict, appointing the Judiciary as the official and alternative means of resolving these conflicts.

This text focuses on researching and analyzing legal decisions relating to environmental litigation brought in the cerrado ecological region.

The 1st District Court of the Federal Regional Tribunal was chosen for as the source for research, due to its special characteristics, such as its federal standing and the fact that its jurisdiction includes a portion of the country occupied by the cerrado biome.

The preferred research method was a study of jurisprudence to ascertain the material content of environmental conflicts, their protagonists and the position taken by the Courts when trying these cases.

The results show that there are few environmental conflicts that reach the Courts. This may be because of the high costs involved in bringing cases or the lack of organizational capacity within the sectors that are most usually involved in environmental issues. It has also been shown that the most frequent petitioner on environmental issues, at least at state level, is the District Attorney. The rulings that are handed down still lack a greater understanding of environmental issues, although recent rulings clearly show a great deal of effort from the courts to incorporate modern aspects of environmental law..

Terms for Indexation: Judiciary, Federal Regional Tribunal, Environmental Conflict, Cerrado.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	_____	88
TABELA 2	_____	93
TABELA 3	_____	101
TABELA 4	_____	101
TABELA 5	_____	105
TABELA 6	_____	105

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	25
FIGURA 2	79
FIGURA 3	80
FIGURA 4	91
FIGURA 5	110
FIGURA 6	112
FIGURA 7	113

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC _____	Apelação Cível
ACP _____	Ação Civil Pública
ADC _____	Ação Direta de Constitucionalidade
AGGR _____	Agravo de Instrumento
CAESB _____	Companhia de Água e Esgoto de Brasília
CCB _____	Código Civil Brasileiro
CDC _____	Código de Defesa do Consumidor
CF/88 _____	Constituição Federal de 1988
CONAMA _____	Conselho Nacional do Meio Ambiente
EIA/RIMA _____	Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente
EMATER _____	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
ETA _____	Estação de Tratamento de Água
ETE _____	Estação de Tratamento de Esgoto
ETE-SUL _____	Estação de Tratamento de Esgoto da Asa Sul
IBAMA _____	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis
IDA _____	Instituto para o Desenvolvimento Ambiental
INCRA _____	Instituto Nacional de Reforma Agrária
MPF-TO _____	Ministério Público Federal em Tocantins
MS _____	Mandado de Segurança
ONG _____	Organização Não-Governamental
ONU _____	Organização das Nações Unidas
PRI _____	privado
PUB _____	público
RCCR _____	Recurso Criminal
RE _____	Recurso Especial
RENTAS _____	Rede Nacional de Combate ao Tráfico de Animais Silvestres
SANEGRAM _____	Companhia de Saneamento da Grande Área Metropolitana
SISNAMA _____	Sistema Nacional de Meio Ambiente
TDG _____	Título da Dívida Agrária
TRF _____	Tribunal Regional Federal
TRF-1 _____	Tribunal Regional Federal da 1ª Região

SUMÁRIO

Resumo	9
Abstract	10
Lista de Tabelas	11
Lista de Figuras	12
Lista de Abreviaturas e Siglas	13
Sumário	14
1 Introdução	15
2 A Crise Ambiental e o Desenvolvimento Sustentável	
2.1 A origem da crise	19
2.2 O Relatório Brundland	20
2.3 O Desenvolvimento Sustentável	21
2.3.1 A influência do conceito na legislação ambiental brasileira	23
2.4 O domínio dos cerrados	24
2.4.1 A crise ambiental e os conflitos no cerrado	26
3 Visão Jurídica do Meio Ambiente : Resgate Histórico	
3.1 Justificativa	28
3.1 Período Colonial	29
3.2 Período Imperial	34
3.3 Período Republicano	37
4 Conceito de Meio Ambiente no Direito Brasileiro	
4.1 O Direito Comparado	45
4.2 O Direito Brasileiro	47
4.2.1 O meio ambiente ecologicamente equilibrado	49
4.2.2 Bem de uso comum do povo	53
4.2.3 Essencial à sadia qualidade de vida	55
4.2.4 Garantido às futuras gerações	56
5 O Conflito Ambiental pela ótica do Direito	
5.1 Delimitando o conceito	58
5.2 O conflito ambiental sob o olhar do Direito	63
5.2.1 O interesse difuso conferindo nova ótica ao conflito ambiental	65
5.2.2 A solução do conflito pelo Judiciário	74
5.2.2.1 O papel da Justiça Federal na tutela ao meio ambiente	77
5.2.2.2 O Tribunal Regional Federal da 1ª Região	79
5.2.2.2.1 A jurisdição do TRF-1 sobre o núcleo do cerrado	80
6 Os Conflitos Ambientais no Campo Judicial	
6.1 A metodologia	81
6.2 Análise dos resultados	87
6.2.1 Resultados quantitativos	
6.2.1.1 O conflito chega ao Judiciário	87
6.2.1.2 A natureza do conflito	92
6.2.1.3 As partes do conflito - autores	99
6.2.1.4 As partes do conflito - demandados	104
6.2.1.5 O julgamento pelo Tribunal	106
6.2.2 Resultados qualitativos - análise de casos	
6.2.2.1 O caso do lodo do esgoto	109
6.2.2.2 O caso da cobertura vegetal em terra desapropriada	117
7 Conclusão	123
8 Referências	128

1.INTRODUÇÃO

A arena estatal de resolução de conflitos – os tribunais brasileiros – tem merecido pouca atenção daqueles que estudam os fenômenos sociais contemporâneos e até mesmo dos profissionais do direito. Estes últimos atentam para o conjunto de julgados de maneira fragmentada e não uniforme, sem imaginar que se pode analisar a postura política-jurídica-social sobre um tema, em um determinado lapso temporal, apreciando-se a jurisprudência dos tribunais.

O segundo maior bioma brasileiro – o cerrado – mais especificamente o seu núcleo, cujas particularidades e localização fazem-no palco de utilizações não sustentáveis, é o tema escolhido para esta análise.

Este trabalho tenta demonstrar que na interação do homem com o meio ambiente podem ocorrer situações de impacto que acabam por afetar a vida e o bem-estar de outro homem, seja no presente e até no futuro. É no âmbito dessas relações tensionadas pela bipolaridade das intenções humanas quanto ao uso da natureza, que ocorrem os conflitos ambientais.

Por isso, neste estudo, categorizamos o conflito ambiental como aquele que se acha institucionalizado, porque cremos ser difícil mensurar o conflito que não esteja consubstanciado em um processo judicial.

Deste modo, o que este trabalho procura analisar são as decisões judiciais emanadas da justiça federal cuja jurisdição sobrepõe-se ao núcleo do cerrado brasileiro, com o propósito de conhecer-lhes o conteúdo material, os atores envolvidos no litígio, o campo do conflito, mas, especialmente, a forma de decidir sobre a específica matéria.

Para isso, elaboramos uma pesquisa jurisprudencial no banco de dados do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, com base na hipótese de que as decisões emanadas do Tribunal sob estudos tendem a não favorecer o meio ambiente natural.

Partimos do entendimento de que o modelo de desenvolvimento operado a partir da Revolução Industrial e mais fortemente acirrado após a Segunda Guerra Mundial, é considerado um modelo predatório do ambiente natural, devendo seus contornos e modos de funcionamento ser revistos com base em uma lógica que o equilibre com a proteção do ambiente. O trabalho busca demonstrar que o desenvolvimento sustentável tem dimensões que devem garantir não só a sustentabilidade de espécies, ecossistemas e processos ecológicos, mas também a sustentabilidade social, cultural e econômica. Ressalta a incorporação da noção de sustentabilidade no texto constitucional, fazendo com que a produção legislativa, atos de governo e decisões judiciais fiquem a ela condicionados.

Estabelecemos como marco geográfico do trabalho a região sob o domínio dos cerrados e procuramos destacar, em breves palavras, suas características e peculiaridades mais marcantes em termos bióticos para, por fim, ressaltar que a crise ambiental também está presente no cerrado brasileiro. Comentamos também neste trabalho que o bioma não consta do texto da Magna Carta, não se constituindo parte do patrimônio nacional como os demais biomas brasileiros, transformando o cerrado, com este ato omissivo do legislador, no “bioma esquecido”.

A partir de então, resgata-se a história jurídico-legal no Brasil para compreender o trato dado à proteção da natureza e a crise ambiental eternamente vivida em solo nacional, e como

o sistema jurídico-legislativo incorporou, ao longo dos anos, as noções de desenvolvimento sócio-ambiental, juntamente com a assunção da matéria pelo Poder Judiciário.

Chegando à atualidade, fez-se necessário, até para que se desse coerência ao trabalho, um estudo sobre as diversas abordagens jurídicas e não-jurídicas que compreendem o meio ambiente em suas diversas visões. Por uma opção metodológica, considerou-se a expressão *meio ambiente* com o mesmo entendimento dado pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, ou seja, como o patrimônio natural e as relações com e entre os seres vivos. A partir dessa compreensão, o trabalho analisa os termos integrantes do artigo 225 da CF/88, constatando-se que, para o Direito, o meio ambiente é ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, garantido às futuras gerações.

Passa-se então a compreender que, da confluência dessas duas realidades – desenvolvimento e equilíbrio ecológico do meio ambiente – surge o conflito ambiental.

Para essa abordagem, procuramos referenciar a matéria com conhecimentos produzidos por outras áreas, especialmente a sociologia, que forneceu valiosos subsídios para a compreensão do conceito de conflito. Não desfavoreceu-se, todavia, a visão jurídico-doutrinária de litígio ambiental, situando a visão jurídica moderna de conflito ambiental no âmbito dos novos direitos ou direitos difusos. A partir desse ponto, reconhece-se a necessidade da resolução desses conflitos e elege-se os mecanismos estatais e a arena oficial federal como o espaço de observação da resolução dos litígios ambientais – o Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Este trabalho, portanto, não esgota a temática do conflito ambiental na região do cerrado, nem foi seu intento. Certamente, somente um levantamento mais abrangente e sistemático, envolvendo outros fóruns, mídia, esfera legislativa, administração pública e muito mais, poderia definir mais precisamente a disputa em torno do cerrado brasileiro.

Partiu-se da hipótese que estabelece o conflito ambiental no bioma cerrado sendo decidido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região de maneira desfavorável ao meio ambiente, tendo o Ministério Público como principal protagonista na defesa do meio ambiente, em juízo e o estabelecimento do licenciamento ambiental como o tema mais recorrente no tribunal estudado.

Concluimos o trabalho fazendo a análise das decisões do tribunal estudado, sob os aspectos previamente estabelecidos, quais sejam, o número de ações ambientais no período compreendido entre 1988 e 2004, atores envolvidos nas demandas, modo de decidir e tempo de tramitação do processo. Para exemplificar e também com o intuito de conhecer os fatores que motivaram as decisões no tribunal estudado, escolhemos, dentro do universo da amostra, dois acórdãos: o primeiro, com decisão favorável ao meio ambiente, versa sobre um determinado evento causador de dano ambiental ocorrido no Distrito Federal; o segundo, representando uma decisão desfavorável ao meio ambiente, versa sobre o tratamento dado à cobertura florestal em uma terra desapropriada pelo poder público.

2 A CRISE AMBIENTAL E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

2.1 A origem da crise

A partir do Século XX, a preocupação com a finitude dos recursos naturais e com o quadro de destruição – não raro irreversível – do meio ambiente planetário despontou no horizonte para inserir-se na agenda dos grandes fóruns internacionais.

A crise mundial na área econômica e do meio ambiente teve como berço, segundo Porritt (*apud* BRAUN, 2001, p.21), “o modelo de progresso herdado pela revolução industrial, que se caracterizou por um crescimento econômico a qualquer preço”. Essa dinâmica prevaleceu por tempo suficiente para gerar avanço tecnológico e desenvolvimento dos países ricos, com custos ambientais enormes.

Souza, citado por Milaré (2004), faz uma abordagem sobre as variáveis dos processos econômicos, sociais e políticos aceleradoras dos avanços destrutivos. Embora sejam palavras duras, esboçam a realidade do mundo contemporâneo:

- a) Modelo aceito de desenvolvimento com base no uso intensivo e extensivo da natureza, entendida como um ser existente bruto, infinita em sua generosa oferta de energia e matérias-primas, além de espaços para escoadouro das centenas de milhares de toneladas/ano de lixo químico, hospitalar, industrial e orgânico;
- b) Sistema desejado de vida, sem caráter classista, absorvido como orientador de demandas até mesmo pelas massas, orientado para o consumo crescente e para novas comodidades acumuladas, à custa do desgaste de biosfera, da camada protetora de ozônio, da qualidade do ar e da água, da disponibilidade da terra, da existência de outras espécies;
- c) Constelação de valores dominantes, a legitimar este sistema devido à evidência de avanços dos níveis de vida e dos recursos técnicos postos à disposição da sociedade, cada vez mais fascinante em sua perspectiva de gerar ampliação infinita dos espaços de liberdade comunicativa, transporte,

produção, lazer e consumo, anestesiando a consciência do dano por formar utopias tecnológicas quanto ao futuro;

d) Desatenção coletiva para com os aspectos negativos, devido ao fascínio da massa pelo positivo. São os quatro cavaleiros do desastre. Podem gerar o apocalipse, o verdadeiro fim da história. (...) O que estaria diante da perspectiva de nossos netos e bisnetos seria um fim real, conduzido, ironicamente, pelas mãos que são as nossas, as que cegamente tecem a teia de nossa perdição. (*op.cit.* p.53)

Em decorrência dos índices de degradação ambiental no planeta, no final dos anos 60, cientistas de vários países, objetivando discutir a questão ambiental em nível mundial, promoveram, sob a coordenação do empresário Aurélio Peccei, um encontro na Itália, instituindo-se o que se convencionou chamar de *Clube de Roma*. Este encontro, marcado por fortes críticas ao industrialismo e pelos parâmetros catastróficos previstos para o futuro do planeta, foi sintetizado no início dos anos 70 no documento intitulado *Os limites do Crescimento*¹, de autoria de Dennis Meadows. Apesar de polêmico, o livro foi a âncora para a I Conferência Mundial das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, ocorrida em 1972, em Estocolmo, Suécia.

A partir dessa reunião, foram criados muitos organismos internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Unep), o Fundo Mundial para a para a Natureza(WWF) e a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN).

2.2 O Relatório Brundland

A Organização das Nações Unidas (ONU) criou, em 1983, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual foi presidida por Gro Harlem Brundtland, primeira

¹ Como o próprio nome do livro sugere, “Os limites do crescimento” introduz um elemento delimitador à idéia de progresso. Propõe o crescimento zero a longo prazo, a estabilização do crescimento da população mundial, a redução do quadro de consumo dos recursos naturais e a reorientação dos investimentos para a reciclagem.

ministra da Noruega. A comissão Brundtland tinha como objetivos, dentre outros, o reexame das questões críticas relativas ao meio ambiente e a reformulação de propostas realísticas que pudessem servir de marco agregador dos diversos interesses em torno da questão ambiental. Assim, os atores econômicos, antes reativos às questões ambientais, passaram a não mais considerar o tema ambiental como um empecilho ao desenvolvimento.

O relatório final da Comissão, chamado de *Nosso futuro comum*, pronto em 1987, propôs que o desenvolvimento econômico fosse integrado à questão ambiental. Esse documento, que reduziu o tom crítico à sociedade industrial dos documentos anteriores – e por isso foi bem aceito pela comunidade internacional – propunham uma conciliação entre crescimento econômico e preservação. Construiu-se assim o conceito de desenvolvimento sustentável, como o “desenvolvimento que atende às necessidades do presente, sem comprometer as necessidades das gerações futuras” (BRUNDTLAND, 1991,p.146).

2.3 O Desenvolvimento Sustentável

Mas foi na Conferência das Nações Unidas, realizada no Rio de Janeiro em 1992, que se conseguiu pôr em discussão assuntos não abordados em Estocolmo, 20 anos antes, como a devastação de florestas, biodiversidade e biotecnologia. “O ambiente era propício para a formalização de ajustes plurilaterais” (NAZO; MUKAI, 2003, p. 112), bem como para os programas da Agenda 21 e a Declaração do Rio, confirmando o conceito de desenvolvimento sustentado, que segundo Milaré (2004 p. 51), torna “falso o dilema ou desenvolvimento ou meio ambiente”.

Assim, o Princípio IV da Declaração do Rio estabelece: “Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste”.

Barbieri (2000, p. 31) adverte que:

Considerando que o conceito de desenvolvimento sustentável sugere um legado permanente de uma geração a outra, para que todos possam prover suas necessidades, a sustentabilidade, ou seja, a qualidade daquilo que é sustentável, passa a incorporar o significado de manutenção e conservação *ad aeternum* dos recursos naturais. Isso exige avanços científicos e tecnológicos que ampliem permanentemente a capacidade de utilizar, recuperar e conservar esses recursos, bem como novos conceitos de necessidades humanas para aliviar as pressões da sociedade sobre eles.

Deste modo, a vida atual carece de estruturas que a sustentem, tanto na ordem natural como na ordem social. Assim, paradigmas sociais podem comprometer a sustentabilidade dos ecossistemas e, por conseguinte, a sobrevivência da raça humana – é um círculo vicioso entre a ordem natural e a ordem social, que por vezes comportam contradições da vida sustentável. Portanto, “conseguir um desenvolvimento sustentável continua sendo o maior desafio da raça humana” (CAMPOS JR., 2004, p.128).

Para a superação desse dilema é preciso profundas alterações na conduta humana: incremento da educação ambiental desde a infância, adoção de novas posturas de consumo e hábitos. Isso significa que o desenvolvimento sustentável revela uma aliança, mas essa aliança pode se romper.

Daí a necessidade de um regramento jurídico (leis apropriadas e uma justiça ambiental garantidora de direitos) para que o jogo de interesses mantenha-se minimamente em

equilíbrio, pois, parafraseando Telles Júnior (1986, p.19), “onde há fortes e fracos, a liberdade escraviza, a lei é que liberta”.

Mas a sustentabilidade não é, como pode parecer a princípio, um modelo voltado somente para o equilíbrio entre as forças econômicas, geralmente poluidoras, e a natureza, geralmente explorada. A sustentabilidade tem dimensões, e foi Sachs, aparentemente, o primeiro autor a cunhar a expressão “dimensões de sustentabilidade” (SACHS, 1993, p. 37), que deveriam ser consideradas simultaneamente para qualquer planificação em desenvolvimento.

Assim, as dimensões da sustentabilidade perpassam pela sustentabilidade social, que se traduz na maior equidade na distribuição de renda e de bens, revelando um patamar razoável de homogeneidade social e justa distribuição de renda; pela sustentabilidade econômica, avaliada não por critérios de rentabilidade empresarial, mas em termos macrossociais; pela sustentabilidade ecológica calcada na prudência ecológica, que usa o potencial de recursos renováveis com danos mínimos aos ecossistemas e limita o uso dos recursos não-renováveis; pela sustentabilidade espacial, caracterizada pelo equilíbrio dos cenários rural-urbanos, especialmente no que se refere à alocação de recursos públicos; pela equilibrada distribuição de assentamentos humanos no território e superação de disparidades regionais e, finalmente, pela sustentabilidade cultural, como nos processos que buscam “mudanças dentro da continuidade cultural”, ou seja, o equilíbrio entre a tradição e a inovação.

2.3.1 A influência do conceito na legislação ambiental brasileira

A legislação brasileira não é indiferente aos acontecimentos mundiais e ao debate internacional sobre o tema ambiental, ou mais precisamente ao tema do desenvolvimento

sustentável. Logo depois da participação brasileira em Estocolmo², o país passou a considerar os avanços em matéria ambiental na legislação pátria. Não foi diferente com o entendimento relacionado ao desenvolvimento sustentável. Superando a clássica postura constitucionalista do final do século XVIII, em que não havia lugar para normas de natureza econômico-social, a Constituição cuidou de absorver um modelo de desenvolvimento sustentável, ao inserir o meio ambiente como princípio da ordem econômica, como se vê no artigo 170, VI, *verbis*:

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

(...)

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

E ainda no seu artigo 225, § 1º, inciso V, que nos revela que “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”.

Deste modo, orientada à sustentabilidade, a Constituição, que é o comando maior da ordem jurídica, passa a ter uma leitura alimentada por esse novo valor. Em consequência, novos parâmetros passam a orientar não só a formulação de leis e atos normativos; também as decisões dos tribunais em matéria ambiental passam a importar a toda a sociedade e não somente às partes envolvidas.

² Grosso modo, a posição política brasileira oficial durante a I Conferência Mundial das Nações Unidas para o Meio Ambiente era de que os países desenvolvidos levassem suas indústrias poluidoras para o território brasileiro, pois poluição significava progresso.

2.4 O domínio dos cerrados

O bioma cerrado ocupa aproximadamente dois milhões de km², ou 22% do território brasileiro (WWF, 2000, p.13), e é o segundo maior bioma da América do Sul. Situa-se no planalto central brasileiro, espalhado por dez estados.

Arruda (2001) reconhece a área ocupada pelos estados de Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, parte de Minas Gerais, Bahia e o Distrito Federal como nuclear do cerrado, ou *core* do cerrado. Às demais áreas do cerrado, o autor denomina-as periféricas ou ecótonos, pois são transições com os biomas amazônia, mata atlântica e caatinga.

Figura 1 – Mapa do Domínio dos Cerrados



Fonte: ARRUDA, Moacir B. Ecosistemas Brasileiros, IBAMA, 2001.

Reconhecido como a savana mais rica do mundo, o cerrado é uma das regiões de maior biodiversidade do planeta (*op.cit.*, p. 14). Há uma estimativa de 485 espécies arbóreas, muitas delas com emprego medicinal ou alimentício (WWF, 1995), significativo número de espécies endêmicas da fauna de vertebrados e invertebrados (MARINHO FILHO *apud* WWF, 2000).

O cerrado, também, é considerado o berço das águas, pois abriga as nascentes das três mais importantes bacias hidrográficas da América do Sul, ou seja, a Platina, a Amazônica e a do São Francisco.

Tamanha biodiversidade, no entanto, vem sofrendo ameaças cujas raízes têm fundamentos na expansão agrícola, mineração, crescimento populacional desordenado, poluição, associadas a reduzido número de áreas de conservação³, com “apenas 1,5% dos cerrados preservados por lei através de unidades de conservação” (DIAS, 1996, p.8).

2.4.1 A Crise ambiental gerando conflito no cerrado

Estudo divulgado pela *Conservation International* mostrou que o cerrado é o segundo bioma mais ameaçado de extinção do planeta: cerca de 67% das áreas de cerrado já são consideradas como altamente modificadas (NICOLETTI, 2004).

À época da mudança da capital do país para Brasília, na região Centro-Oeste, no início da década de 1960, não se registravam conflitos pelo uso de recursos ambientais. Mas, conforme lembra Assunção & Bursztyn (2002, p. 61), com a implantação pelo governo federal de programas de expansão da política colonizadora para a região, a situação mudou, fazendo surgir grandes extensões de terras desmatadas para a formação de pastagens e plantio de culturas alimentares, com disputa pelos bens ambientais entre os setores usuários, isso sem falar na atividade mineradora em grande parte do cerrado.

³ A definição dada pela Lei 9.985/2000 para unidades de conservação é a seguinte: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo poder público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Mas aliado aos problemas enfrentados pelo cerrado, está a sua omissão no texto constitucional como bioma especialmente protegido. Sua exclusão do rol dos biomas integrantes do “patrimônio nacional” fez do cerrado “o bioma esquecido”. O art. 225 § 4º da CF/88 assim dispõe:

A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Este fato, especialmente tratado por ocasião da I Conferência Nacional de Meio Ambiente, em 2004, desencadeou a denominada “Campanha Nacional Cerrado na Constituição Já”. É de se lamentar, porém, que a Proposta de Emenda Constitucional – PEC do Cerrado – não tenha merecido, ainda, a devida atenção dos parlamentares.

A proteção da biodiversidade do cerrado é um fator preponderante para que as dimensões da sustentabilidade sejam atingidas e o Estado, por atuação de seus três poderes, não deixe de prestar sua contribuição: o Poder Legislativo com leis e instrumentos legais; o Poder Executivo, com as ações dos governos; e o Poder Judiciário, no cumprimento do seu papel perante a história de não arredar de sua missão de dirimir os conflitos ambientais.

3 VISÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE: RESGATE HISTÓRICO

3.1 Justificativa

A natureza como destinatária direta da norma ambiental, isto é, ser protegida pelo Direito em função de si mesma, como valor, é uma visão bastante moderna. Ao longo da história, o Direito concebeu a natureza sob uma visão antropocêntrica e usufrutuária em que sua proteção continha o objetivo decretado pelo homem, ou seja, seu próprio benefício.

O ato de transformar os recursos naturais em utilidades, com base no poder inexorável das leis econômicas, com desperdício e destruição dos recursos naturais, produziu conseqüências de toda a ordem. Mas o homem, causador da destruição da natureza, por mais paradoxal que possa parecer, também sempre esteve preocupado com a sua preservação. Tal fenômeno fez surgir as relações jurídicas ambientais e os conflitos delas provenientes.

Reale (1987 p. 397) ressalta que “se antes recorriamos à natureza para dar uma base estável ao Direito (e, no fundo, essa a razão do Direito Natural), assistimos, hoje, a uma trágica inversão, sendo o homem obrigado a recorrer ao Direito para salvar a natureza que morre”.

Para entender os postulados das relações jurídicas ambientais – a ordem jurídica ambiental – necessário se faz um exame simultâneo da história e a compreensão dos fatores políticos, sociais e econômicos que forjaram a legislação ambiental no Brasil. “É certo que se conhece um povo e seus costumes através das leis que regem sua vida em sociedade e a forma como funciona a respectiva justiça” (WAINER, 2002, p.77); mas também é certo que “a história passa a adquirir um papel preponderante: primeiro, porque possibilita o conhecimento dos diversos ordenamentos jurídicos que já existiram, e depois, porque pode revelar a razão das leis e seus fundamentos sociais e políticos”.(BODIN, *apud* BITTAR, 2002, nota de rodapé n.4, p.122). E ainda Maquiavel (2005):

Costumam dizer que os homens prudentes, e não casualmente ou sem razão, que aqueles que desejam ver o que será, ponderam sobre o que já foi: porque todas as coisas do mundo, em todo tempo, têm sua própria relação com os tempos antigos. Isso acontece porque se as coisas são feitas pelos homens, que têm e sempre tiveram idênticas paixões, é inevitável que produzam idêntico efeito. (MAQUIAVEL, Nicolau, *Discursos*, Livro III, cap.XLIII)⁴

A justificativa para o presente capítulo é a de que a análise dos fatos histórico-jurídico-legais contribuirá para o entendimento da atual formulação jurídico-legal de proteção ao meio ambiente e a maneira de formular resoluções para os conflitos dela decorrentes.

3.2 Período Colonial

Conforme lição de Milaré (2004), as primeiras formulações legislativas disciplinadoras do meio ambiente, com vigência no Brasil, foram as Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, respectivamente correspondentes aos reinados, em Portugal, de dom Afonso IV, dom Manuel e Filipe – os códigos aos quais o Brasil, então colônia, submetia-se.

Ao tempo do descobrimento do Brasil, vigoravam em Portugal as Ordenações Afonsinas, que tiveram vigência a partir de 1446. Nessa compilação das leis lusitanas – *codex* – já se encontravam as primeiras referências ao meio ambiente, como aquela em que se considera crime de injúria ao rei, o corte de árvores produtoras de frutos (WAINER, 1999; MILARÉ, 2004).

As Ordenações Afonsinas vigoraram até 1521, ano em que dom Manuel promulgou as que levaram o seu nome, fruto da revisão das Afonsinas e da recompilação das leis surgidas nos 75 anos subseqüentes. As *Ordenações do Senhor Rey Dom Manuel* foram impressas,

⁴ (tradução livre da autora)

sendo o primeiro código no mundo a contar com esta forma de difusão (CARRILO, 1992). Sua estrutura é composta de cinco livros sistematizados por assuntos: a organização judiciária e o regimento dos magistrados, os dispositivos constitucionais e administrativos, os privilégios de determinados indivíduos, o direito civil e o direito penal.⁵

As Ordenações Manuelinas avançaram em matéria ambiental porque proibiam a caça de perdizes, lebres e coelhos com a utilização de instrumentos que lhes causassem sofrimento, tornaram proibida a comercialização de colméias sem a preservação da vida das abelhas e mantiveram como crime o corte de árvores frutíferas. A pena aos criminosos era o banimento para o Brasil, onde os conflitos com os índios, as dificuldades materiais da vida e as múltiplas enfermidades tornavam a colônia portuguesa da América um verdadeiro inferno, onde as chances de sobrevivência eram poucas.

Interessante ressaltar que a judicatura, já no período colonial, era chamada a cumprir o seu papel jurídico-político. Cabia aos juízes a aplicação das severas penas previstas na legislação, como também a rígida fiscalização dos cortes das árvores. Esses juízes eram denominados “juízes conservadores das matas” (MARTINI, 2004; PÁDUA, 2004; WAINER, 1999). Sua atuação, apesar de relevante, era presidida por uma lógica patrimonialista e de repressão criminal que punia falhas, mas que não protegeu da extinção o pau-brasil⁶. Contam os referidos autores que exercia-se na época uma justiça classista, na qual o infrator menos abastado recebia as piores penas, e o rico, na maioria das vezes o mandante do crime, a clemência. Entretanto, ao menos um deles já pensava, mesmo que primariamente, na

⁵ Para a íntegra do texto legal das Ordenações Manuelinas, ver edição Juã Crôberger, Sevilha: 1539. Obra digitalizada pela Biblioteca Digital de Obras Raras e Especiais – USP.

⁶ Entre os séculos 16 e 18 foram cortadas oficialmente no Brasil 466.518 árvores, com 15 metros de comprimento. (Dados da pesquisa empreendida pelo Prof. Yuri Tavares Rocha, do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo e noticiadas no *site* da Agência Fapesp) Disponível em < <http://www.agencia.fapesp.br/boletim> > Acesso em 5/5/2005.

sustentabilidade. Baltazar da Silva Lisboa, juiz conservador das matas da Bahia, buscou obrigar os proprietários de terras a não fazerem corte de árvores sem as substituir por outras plantadas, e também os obrigou a estabelecerem viveiros (PÁDUA, 2002 *et pas.*).

Ainda sob a égide das Ordenações Manuelinas e em resposta aos freqüentes ataques franceses ao território da colônia em busca da madeira do corante vermelho, estabeleceu-se o regime das sesmarias, que adaptado à realidade brasileira, formou o sistema das capitania hereditárias, delegação pública de poderes sem exclusão da realeza.

Uma capitania era instituída por intermédio de uma carta de doação do rei. O foral, emitido posteriormente à carta, dotava a autoridade de legitimidade para a regulação da vida coletiva da população e estabelecia os direitos e obrigações a que estavam sujeitos os donatários. Trecho da Carta de Foral de São Vicente, de 1534, revela-nos como a questão ambiental era tratada nas capitania:

O pau-brasil da dita capitania, e assim qualquer especiaria ou drogaria de qualquer qualidade que seja nela houver, pertencerá a mim, e será tudo sempre meu e de meus sucessores, sem o dito capitão nem outra alguma pessoa poder tratar nas ditas cousas, nem em alguma delas lá na terra, nem tirar para os meus Reinos e senhorios, nem para fora deles, sob pena do que o contrário fizer, perder por isso toda a sua fazenda para a Coroa do Reino, e ser degradado para a ilha de São Tomé para sempre; e por enquanto ao pau-brasil, hei por bem que o dito capitão e assim os moradores da dita capitania se possam aproveitar dele do que lhes for aí na terra necessária, não sendo em queimar, porque queimando-o incorrerão nas sobreditas penas.

Porém, teve vida curta o regime das capitania hereditárias. As péssimas práticas administrativas, o abuso do poder pelos capitães-governadores e o descaminho da maior riqueza da colônia – o pau brasil – fizeram-na durar tão somente 14 anos, sendo esse regime

substituído pelo Governo Geral, que manteve o monopólio da exploração do pau-brasil. As sesmarias, destarte, ainda durariam muitos anos no Brasil.

De acordo com Wainer (1999), a partir de 1603, as Ordenações Filipinas tornaram-se obrigatórias no Reino e nas colônias portuguesas. O mais bem feito e duradouro código legal português teve vigência até 1830, e estabelecia multas que puniam ilícitos ambientais contra a flora e a fauna. A idéia embrionária de um conceito de poluição se configurava no Livro V, Título LXXXVIII, § 7º, cuja redação é a seguinte: *E pessoa alguma não lance nos rios e lagoas em qualquer tempo do ano (...) trovisco, barbasco, coca, cal nem outro algum material com que se o peixe mate.*⁷ Proibiu-se também a pesca com rede em rios e lagoas de água doce, durante os meses de março, abril e maio, podendo fazê-lo somente com anzol. Manteve ainda, como nas Ordenações Manuelinas, a tipificação criminal para o corte de árvores frutíferas e inovou no Título LXXXVIII, do Livro V, com o crime de morte de animais:

E a pessoa que matar besta, de qualquer sorte que seja, ou boi ou vaca alheia por malícia, se for na vila ou em alguma casa, pague a estimação em dobro, e se for no campo, pague o tresdobro, e todo para seu dono: e sendo o dano de quatro mil réis, seja açoitado e degredado quatro anos para a África. E se for de valia de trinta cruzados e daí para cima, será degredado para sempre para o Brasil.

Ademais, as cartas régias exerciam um poder legal e tiveram enorme importância na colônia. Delas são exemplos: a carta régia de julho de 1799, que oficializou o *Regimento dos*

⁷ Trovisco é um arbusto de 60 cm, da família das timeleáceas, próprio da Europa, de folhas lineares e lanceoladas, agudas, flores pequenas, sem pétalas, branco amareladas. (FERREIRA, 1986, p. 1722). Contém veneno e é usada para capturar peixes.

Barbasco é uma planta tóxica, cuja raiz, usada em forma de pasta, contém veneno que atordoa os peixes, facilitando a captura. (*Revista National Geographic*, 2001)

Coca é um saco de malhas para a pesca de peixe (FERREIRA, 1986 p. 422).

Cal é uma substância branca, grosseiramente granulada, obtida pela calcinação do carbonato de cálcio (FERREIRA, 1986, p. 316)

Cortes de Madeira. Esta buscava garantir para a Coroa a posse direta das matas litorâneas e as grandes árvores necessárias à Marinha Real (PÁDUA, 2004). Nem de longe se pode suspeitar que havia àquela época qualquer preocupação eminentemente ambiental na proteção das florestas; o que a lei tutelava, na verdade, era o direito de propriedade do rei: afinal, a construção de embarcações, essenciais à expansão ultramarina portuguesa, almejada pela Coroa, dependia dos recursos florestais.

Não resta dúvida que a gênese da proteção ambiental pelo direito é encontrada nessa legislação antiga, mesmo que se reconheça a intenção do esbulho à natureza brasileira por trás do espírito e da letra da lei lusitana. Os interesses particulares e a propriedade privada sobrepujavam o patrimônio natural, que não era tratado como bem comum. O melhor exemplo para ilustrar tal afirmação é o Regimento do Pau Brasil, de 1601. Essa norma legal obrigava a licença prévia para o corte do pau-brasil. Muito embora a intenção do controle da extração do bem ambiental pela Coroa fosse claramente tributária, o regimento protegeu, indiretamente, as matas nativas durante os primeiros anos do descobrimento. Em verdade, não se podia esperar daqueles remotos tempos, um compromisso outro que abandonasse a visão pragmática e utilitarista do europeu português sobre os recursos naturais da então colônia. É como afirma Faoro (2000, p.131):

A colonização dos trópicos toma o aspecto de uma vasta empresa comercial, mais complexa que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu.

3.3 Período Imperial

No período imperial, já em 1823, José Bonifácio de Andrada e Silva (1763-1838), brasileiro, Patriarca da Independência – primado concedido ao seu perfil de estadista e

parlamentar – notabilizou-se não apenas como homem público, mas também como um estudioso e pesquisador do mundo natural. Em sua obra *Projetos para o Brasil* chama a atenção para questões até então olvidadas – a degradação do solo, a desertificação, a erosão e a precariedade dos recursos naturais. Defendia que havia um nexo causal entre a produção escravista e a destruição do ambiente natural. Com seus apreciáveis conhecimentos científicos e jurídicos, preparou e enviou à Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa, documento contendo 32 artigos, intitulado *Representação à Assembléia Constituinte e Legislativa do Império do Brasil sobre a Escravatura*.

Embora o documento defendesse a abolição gradual do regime escravocrata, o latifúndio e a monocultura mercantil, Bonifácio, em tom dramático, fez-se eloqüentemente contrário à derrubada das matas e defendeu a necessidade de conservar os recursos naturais do país. Assim se dirigiu à Assembléia Constituinte de 1823 – dissolvida em novembro do mesmo ano pelo Imperador dom. Pedro I :

A Natureza fez tudo a nosso favor, nós, porém, pouco ou nada temos feito a favor da Natureza. Nossas terras estão ermas, e as poucas que temos roteado são mal cultivadas, porque o são por braços indolentes e forçados. Nossas numerosas minas, por falta de trabalhadores ativos e instruídos, estão desconhecidas ou mal aproveitadas. Nossas preciosas matas vão desaparecendo, vítimas do fogo e do machado destruidor da ignorância e do egoísmo. Nossos montes e encostas vão-se escalvando diariamente, e, com o andar do tempo, faltarão as chuvas fecundantes que favoreçam a vegetação e alimentem nossas fontes e rios, sem o que o nosso belo Brasil, em menos de dois séculos, ficará reduzido aos desertos áridos da Líbia. Virá então este dia (dia terrível e fatal), em que a ultrajada natureza se ache vingada de tantos erros e crimes cometidos.

Se os senhores de terras não tivessem uma multidão demasiada de escravos, eles mesmos aproveitariam terras já abertas e livres de matos, que hoje jazem abandonadas como maninhas. Nossas matas preciosas em madeiras de construção civil e náutica não seriam destruídas pelo machado assassino do negro, e pelas chamas devastadoras da ignorância. Os cumes de nossas serras, fonte perene de umidade e fertilidade para as terras baixas, e de circulação elétrica, não estariam escalvados e tostados pelos ardentes estios do nosso clima. É, pois evidente que, se a agricultura se fizer com os braços livres dos pequenos proprietários, ou por jornaleiros, por necessidade e interesse serão aproveitadas essas terras, mormente nas vizinhanças das

grandes povoações, onde se acha sempre um mercado certo, pronto e proveitoso, e deste modo se conservarão, como herança sagrada para nossa posteridade, as antigas matas virgens, que pela sua vastidão e frondosidade caracterizam o nosso belo país.

Impressiona o viés político com que Bonifácio articula suas reflexões acerca do patrimônio natural brasileiro, mas decerto, como afirma Pádua (2004, p.13), não há defesa do ambiente natural “ com base em sentimentos de simpatia pela seu valor intrínseco, seja em sentido estético, ético ou espiritual, mas sim devido à sua importância para a construção nacional.” Apesar de o programa reformista bonifaciano não ter sido implementado – Bonifácio fora exilado no ano seguinte ao da Independência do Brasil – suas idéias marcaram todo o período monárquico.

Mas apenas uma minoria de intelectuais da época se deixou seduzir pela temática ambiental. Pádua (2004, p.51) se refere a um modelo de mentalidade conquistadora diante da natureza, desenhado nas mentes dos estudantes brasileiros em Coimbra – membros da elite colonial – e compartilhada pela maioria dos intelectuais do Brasil, “cuja vontade teórica de progresso não incluía qualquer atenção pelos danos potenciais da ação humana sobre o mundo natural”. Estes ideais, decididamente, forjaram a legislação da época.

A Constituição do Império, promulgada em 1824, assim prescreveu no seu artigo 179, inciso XVIII: *Organizar-se-á, o quanto antes, um código civil e criminal, fundado nas sólidas bases da justiça e equidade.* O Código Civil Brasileiro só ficou pronto para vigorar em 1916, mas o Código Criminal vigorou a partir de 1830, revogando o Livro V, das Ordenações Filipinas.

O primeiro Código Penal estabelecia penas para o corte ilegal de madeiras. Na legislação extravagante, avançou-se na teoria da reparação do dano ecológico que punia o dano pela derrubada de matas e queimadas, responsabilizando o infrator ao pagamento de multa e à prisão (NAZO & MUKAI, 2003).

Wainer (1999, p.47), em seu trabalho de resgate legislativo da história brasileira, revela que os tempos mudaram, mas a falta de conscientização coletiva resta intacta até os dias de hoje. As leis pouco valiam, posto que não eram respeitadas ou cumpridas. “O problema era bilateral, pois está tanto na falta de civismo do corpo administrativo, quanto na falta de civilidade por parte da população”.

Soma-se a esta mentalidade o fato da desqualificação da dimensão política da aplicação do direito pelos tribunais. Sob influência do direito francês, a Constituição brasileira de 1824 fez do Judiciário brasileiro um poder fragilizado, incapaz de assegurar o cumprimento da lei. O império, como afirmou Fagundes (1971, p. 1), não conheceu a plena proteção jurisdicional dos direitos. Do período imperial herdaram-se gerações de juízes que não possuíam nem a mentalidade nem a tradição adequada ao novo papel que a Constituição de 1891 e a República lhes reservavam (FRANCO *apud* AZEVEDO, 1999).

3.4 Período Republicano

No período republicano, a tutela jurídica do meio ambiente fez-se presente, mesmo que timidamente, na Constituição de 1891. Previa a competência da União para legislar sobre minas e terras. O Código Civil Brasileiro, de 1916, tinha como característica a proteção dos direitos privados e a composição dos conflitos ambientais ocorria no âmbito do direito de

vizinhança. Em 1921 assinava-se o primeiro tratado de proteção às aves úteis para a agricultura (DRUMMOND *apud* SANTILLI, 2005). O Regulamento de Saúde Pública, de 1923, proibia a instalação de indústrias nocivas e prejudiciais à saúde próximas a residências, e dispunha sobre a saúde e o saneamento – era o tempo da industrialização e do urbanismo brasileiro. As condições ambientais começavam a ser consideradas como valor, mas esta valoração só tinha sentido do ponto de vista humano. Ainda estava longe a adoção de uma visão ecocêntrica.

O Poder Judiciário, cuja independência foi minada durante o período imperial, foi o que mais falhou nos primórdios da República. Não foram poucas as dificuldades que teve que enfrentar para impor-se como poder e repelir as sucessivas afrontas com que se buscava diminuir-lhe as prerrogativas. “A formação exegetica do brasileiro resultou sempre na dificuldade de dar ao Judiciário maiores poderes ainda quando formalmente se tinha adotado o Estado judicial” (COUTO E SILVA, 1981, p.86). É como afirma Dallari (2002, p. 120): “O fato é que o peso do Judiciário na história política e social do Brasil tem sido relativamente pequeno, bem longe do que poderia ser se ele assumisse plenamente seus direitos e suas responsabilidades de Poder da República”.

A partir da década de 1930 aparecem os primeiros diplomas legais com tintas ecológicas, tais como a própria Constituição de 1934, que no seu art. 5º estabelecia a competência da União e dos estados para proteger as belezas naturais e para legislar sobre a fauna e a caça. O Decreto nº 24.645, de 10 de julho de 1934, protegia os animais; o Decreto nº 24.643, de 11 de julho de 1934, estabeleceu o Código de Águas; e o Decreto-lei 23.793, de 23 de janeiro de 1934, foi nosso primeiro código florestal.

A Constituição de 1937 não inovou na seara ambiental. Manteve a competência da União e dos estados para legislar sobre riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e sua exploração, além de inserir no capítulo da ordem econômica que a propriedade das minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água, eram distintas da propriedade do solo para efeito de exploração ou aproveitamento industrial. O Decreto-Lei nº 25/37, conhecido como Lei do Tombamento, “foi a primeira lei a impor restrições ao exercício do direito de propriedade” (SANTILLI, 2005, p. 27). Ainda em 1943 surgiu o primeiro Código de Caça, e por obediência ao texto constitucional de 1943, editou-se o Decreto nº 49.974-A, que ficou conhecido como o Código Nacional de Saúde. Nele foram colocados os fundamentos legais para o combate à poluição ambiental, em todas as suas manifestações, como também a coleta, o transporte e o destino do lixo e a drenagem do solo. “O Código Nacional de Saúde trouxe regras que, indiretamente, disciplinaram questões ambientais, embora se referissem, mais especificamente, às questões atinentes à saúde humana” (NAZO e MUKAI, 2003, p. 95).

A Constituição de 1967 – promulgada durante o período de regime de exceção no Brasil – pouco inovou em matéria de proteção da natureza. Mas foi a partir dos anos 1960 que surgiram os primeiros diplomas legais com preocupação concreta com a proteção ambiental, e isso se deu, primeiramente, em âmbito estadual paulista. Este pioneirismo na elaboração de normas ambientais deveu-se ao fato de ser o estado de São Paulo o primeiro ente federado a enfrentar os dilemas de seu desordenado crescimento e os conseqüentes problemas da degradação ambiental. Deste mesmo período são o Código Florestal⁸, a Lei de Proteção à Fauna⁹ e o Código da Pesca¹⁰ além da Lei da Ação Popular¹¹, que constituiu o instrumento

⁸ Lei 4.771, de 18 de setembro de 1965

⁹ Lei 5.197, de 31 de janeiro de 1967

¹⁰ Decreto-lei 221/67

¹¹ Lei 4.717, de 29 de junho de 1965

legal a favor do cidadão para obter a invalidação de atos ilegais e lesivos ao patrimônio público.

A primeira obra de direito ambiental foi desta época, escrita por Osny Duarte Pereira. Ainda com uma visão antropocêntrica, o autor reconhece que a natureza deve ser preservada para a própria segurança humana, como no exemplo extraído de seu livro *Direito Florestal Brasileiro* (apud NAZO; MUKAI, 2003, p.96):

Sua conservação não é apenas por interesse público, mas por interesse direto e imediato do próprio dono. Assim como ninguém escava o terreno dos alicerces de sua casa, porque poderá comprometer a segurança da mesma, do mesmo modo ninguém arranca as árvores das nascentes, das margens dos rios, nas encostas das montanhas, ao longo das estradas, porque poderá vir a ficar sem água, sujeito a inundações, sem vias de comunicação, pelas barreiras e outros males conhecidamente resultantes de sua insensatez.

O impulso renovador de 1972, emanado da Conferência de Estocolmo, e a VIII Reunião Internacional dos Magistrados, no Rio de Janeiro no ano anterior, onde se debateu a relação do jurista com o meio ambiente, consolidaram o direito ambiental no Brasil e possibilitaram a promoção, no campo legislativo, de um conjunto de leis que passaram a proteger o meio ambiente, de forma mais específica e global. Destacam-se desta época a Lei 6.151, de 4/11/1974, que tendo constituído o Plano Nacional de Desenvolvimento, traçou as diretrizes sobre o meio ambiente, e a Lei 6.766, de 19/12/1979, que dispôs sobre o parcelamento do solo urbano.

Nazo e Mukai (2003) revelam que é dessa ocasião a primeira ação judicial de natureza ambiental proposta no Brasil. O autor foi Ernesto Zwarg Júnior, que por intermédio de uma ação popular investiu contra a aprovação de uma lei do município de Itanhaém-SP, a qual

permitia a construção de prédios com mais de quinze andares mesmo em vias não dotadas de redes de esgoto e na orla marítima. Vencedor em primeira instância teve a sentença reformada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

A partir desse episódio, as ações populares a favor do meio ambiente começaram a provocar o Judiciário. Wainer (op *cit.*, p. 68) resgata decisões ambientais ocorridas no porvir dos anos 1970, como aquela que reconhece legitimidade a um cidadão de Passo Fundo, no Rio Grande do Sul, para pleitear a condenação da Companhia Rio-Grandense de Saneamento, no sentido de fazer funcionarem as instalações destinadas ao tratamento de esgotos; ou aquela intentada contra a construção do aeroporto internacional de São Paulo, a fim de proteger as matas de Caucaia; ou ainda a ação contra o aterro da Lagoa Rodrigo de Freitas, no Rio de Janeiro, para proteger a paisagem; contra o plano de esgotos Sanegran, em São Paulo, para preservar o meio ambiente e a saúde pública, ou a ação popular intentada por certos moradores na cidade paulista de Caçapava contra uma indústria de reprocessamento de chumbo, pela ação nociva ao meio ambiente.

A década de 1980 foi pródiga na elaboração de leis ambientais, após quase 500 anos de legislação descuidada, diluída e casual. Fruto do clamor social, o ordenamento jurídico brasileiro incorporou inteiramente a tutela do meio ambiente. Milaré (2003, p.120) distingue quatro marcos importantes dessa nova postura do direito no Brasil: a) o primeiro marco é a edição da Lei 6.938, de 31/8/1981, conhecida como a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Ressalta que o maior mérito desse diploma legal seja a conceituação jurídica de meio ambiente, a instituição do Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama, e o princípio da responsabilidade objetiva do poluidor de reparar os danos causados ao ambiente; b) o segundo marco coincide com a edição da Lei 7.347, de 24/7/1985, que disciplinou a ação civil

pública; c) o terceiro marco, para o autor, ocorre em outubro de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, cujo texto dedicado à proteção ambiental é um dos mais notáveis e avançados do mundo¹²; d) por fim o autor se refere ao quarto marco, representado pela edição da Lei 9.605, de 12/2/1998, a Lei dos Crimes Ambientais, que além de sistematizar os crimes ecológicos, possibilitou incluir-se a pessoa jurídica como sujeito ativo do crime ambiental, superando clássicos princípios do direito.

Porém ainda há mais: a Lei 6.803/80, que instituiu o Estudo de Impacto Ambiental, foi um dos maiores avanços da legislação ambiental, juntamente com a Resolução nº 001 do Conama, de 1986, que conceituou o impacto ambiental.

Todavia, a abundância de leis materiais não bastava; fazia-se necessária a contrapartida processual, para que a concepção jurídica do meio ambiente se realizasse na prática e servisse de instrumento hábil em um quadro jurídico moldado, conforme assevera Fuks (2001, p.77), para a regulação de conflitos circunscritos à esfera das relações indivíduo-Estado e indivíduo-indivíduo. Bobbio (1992, p. 63) leciona que “uma coisa é falar de direitos e justificá-los com argumentos convincentes; outra é garantir-lhes uma proteção efetiva”.

Foi a Lei da Ação Civil Pública – Lei 7.347, de 24/7/1985 – que possibilitou a colocação da questão ambiental, ela mesma, sob o julgamento do Poder Judiciário. Tornou-se a ferramenta processual que faltava para a efetiva tutela jurídica do meio ambiente, o instrumento legal para fazer valer, em juízo, a proteção da natureza, em si mesma, sem o atrelamento aos direitos civis, às questões de vizinhança ou ao bem-estar humano. “É o

¹² Somente a partir da Constituição de 1988, seguida pelas constituições estaduais e leis orgânicas municipais instituídas por todo o país, o meio ambiente encontra plena acolhida no universo jurídico. (FUKS,2001, p. 73). O meio ambiente só pôde surgir como um bem de uso comum, quando o interesse do conjunto da sociedade se sobrepôs ao direito do indivíduo atomizado. (*op.cit*, p.75)

instrumento que transformou a agressão ambiental em ‘caso de justiça’” (VASCONCELOS, 1997, p. 43).

Essa modalidade de ação tem por objeto a defesa dos interesses difusos, dos interesses coletivos e dos interesses individuais homogêneos.

A legitimidade ativa para a propositura da ação civil pública é do Ministério Público, da administração direta, ou seja, União, estados, municípios e Distrito Federal, da administração indireta (autarquias, empresas públicas, fundações públicas e privadas, e sociedades de economia mista) e de entidades e órgãos da Administração Pública, tanto direta quanto indireta, ainda que sem personalidade jurídica; e, por último, desde que sejam cumpridos certos requisitos, sindicatos e associações civis (funcionamento a pelo menos um ano e compatibilidade do interesse discutido em juízo com o interesse institucional da associação ou sindicato). Já a legitimidade passiva (ser réu) na ACP é de qualquer pessoa, física ou jurídica, desde que tenha provocado lesão ou ameaça de lesão aos interesses protegidos por ela.

Embora a evolução legislativa em termos ambientais seja inegável, o arcabouço legislativo brasileiro sobre meio ambiente ainda é bastante confuso e lacunoso em alguns pontos. Cogita-se em categorizar a legislação ambiental como uma legislação truncada¹³, que dificulta ao Estado assegurar aos cidadãos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e permite interpretações diversas, senão conflitantes, podendo gerar múltiplas interpretações pelos julgadores.

¹³ A legislação ambiental brasileira não está sistematizada a fim de gerar um todo harmonioso, ao revés, as leis ambientais são fragmentadas, gerando conflito na sua interpretação.

Novamente Milaré (2003, p. 122) adverte que “para o degradador ambiental, nada é mais proveitoso do que normas que se antagonizam, deixando o terreno livre para o exercício de atividades altamente lesivas ao meio ambiente”.

A legislação ambiental brasileira sempre esteve ao sabor dos interesses econômicos e políticos, como restou provado por esta brevíssima retrospectiva histórica. É como afirma Roberto Dromi (1982 *apud* Dallari, 2002, p. 96): “Todo direito, por sua própria condição, está inspirado numa ideologia política, à qual serve, como ferramenta jurídica do sistema”. A racionalidade normativa está à mercê da circunstância política.

Mas alguns dirão que, apesar de tudo, registraram-se conquistas legislativas em matéria ambiental. Sem dúvida, mas ocorre que a legislação ambiental não consegue garantir que as determinações nela contidas se realizem. Falta concretização, apesar da abundância de normas. É como nas velhas Ordenações Filipinas, bem lembradas por Comparato (*apud* CRITSINELIS, 2003, p.25), que cominavam dois tipos de pena capital: a morte natural e a espiritual. “O excomungado continuava a viver, mas só fisicamente, sua alma fora executada pelo braço do Estado”. Algo semelhante existe em nossa legislação ambiental; conquistas houve, mas sua existência é apenas material, é um corpo sem alma, é um pedaço de papel. O mais rico país do planeta – em biodiversidade e belezas naturais – não consegue ainda garantir que as determinações legais se transformem em ação.

Daí a necessidade de um Judiciário forte, para impor soluções condizentes com a realidade, assumindo um papel de autêntico canal de comunicação e garantias entre a sociedade, o meio ambiente e o mundo jurídico.

Ficamos enfim, com as palavras de Diogo Freitas do Amaral dirigida aos juízes portugueses (1994 *apud* VASCONCELOS, 1997, p. 32):

[...] de nada valerá termos legislação muito completa, mesmo que seja muito bem redigida, e muito bem concebida, se os Tribunais não estiverem sensibilizados para esta problemática, e se não forem capazes de corajosamente impor medidas que sejam adequadas nos casos de ofensa ecológica. De nada valerá a lei se os Tribunais não chamarem a si a responsabilidade de serem co-participantes na ingente e fundamental tarefa da proteção do ambiente, que a todos nos impõe a nossa condição de cidadãos ativos e conscientes.

4 CONCEITO DE MEIO AMBIENTE NO DIREITO BRASILEIRO

4.1 O direito comparado

Especialistas italianos têm se debruçado sobre a formulação de um conceito jurídico para *ambiente*. Para Massimo Severo Giannini, citado por Farias (2002) e Mateo (1977), por

exemplo, o ambiente é conceituado não de maneira unitária, mas pluralista, possuindo três faces, cada uma delas associada a um bem ambiental: a cultural, a sanitária e a urbanística.

A primeira contempla o ambiente como conservação da paisagem, tanto as naturais quanto as artificiais (monumentos e centros históricos); a segunda contempla o ambiente do ponto de vista da defesa do solo, do ar e da água, e a terceira, como ordenamento do território, objeto precípua da disciplina urbanística.

Giorgio Conti, citado por Silva (2000, p.2), embora não conceitue *meio ambiente*, destaca que a questão ambiental deve ser apreciada de forma unitária, muito embora possua singulares aspectos que podem ser tutelados pelo direito por diferentes normas.

O jurista espanhol Ramón Martín Mateo (1977, p. 75) igualmente sugere uma conceituação genérica de ambiente, posto que considera o ambiente como “conjunto de elementos naturais, que deixaram de ser *res nullius* para serem objeto de proteção jurídica, como bem comum”.

Creemos que, efectivamente, el meollo de la problemática ambiental moderna está en la defensa de unos factores que inicialmente podrían haber sido calificados como *res nullius* susceptibles de utilización sin limite por todos los individuos, pero que posteriormente se transforman en bienes comunes sobre los cuales una mayor intensidad de utilización, fruto de la civilización industrial y urbana, va a amenazar precisamente las condiciones indispensables para el aprovechamiento colectivo.

En realidad, de lo que aquí se trata es de las cosas a las que ya aludían nuestros textos históricos en cuanto que ‘comunalmente pertenecen a todas las criaturas que viven en este mundo (...) aire y las aguas de la lluvia, la mar, sus riberas’, alguna de las cuales posteriormente recibieron el tratamiento de bienes de dominio público, dominio natural, mientras que otras, como el aire, mantuvieron su condición de *res nullius*. Pero es lo cierto que con el transcurso de los tiempos, tales caracterizaciones resultaran inapropiadas al posibilitar aprovechamientos a los demás potenciales usuarios de estos bienes y a propia esencia colectiva.

Ainda o jurista português Canotilho (1995) entende que ambiente é o conjunto dos sistemas físicos, químicos, biológicos e suas relações, e dos fatores econômicos, sociais e culturais com efeito direto sobre os seres vivos e a qualidade de vida.

Também o preâmbulo da Declaração de Estocolmo reconhece o meio ambiente sob duplo aspecto, o natural e o artificial:

O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma.

Muito embora o que se busque neste capítulo seja o consenso doutrinário sobre o conceito de meio ambiente para o direito brasileiro, vale a pena cotejar as definições jurídicas dos já referidos autores com o conceito formulado por um não-jurista, de modo a perceber-se também uma visão unitarista para a definição de meio ambiente, como por exemplo, em Rattner (*apud* MARTINS, 2001, p.98):

Encaramos o meio ambiente como sendo o produto da interação entre os homens e a natureza e da interação entre os próprios homens, em espaços e tempos concretos e com dimensões históricas e culturais específicas que expressam também o significado político e econômico das mudanças que se pretende induzir ou sustar.

4.2 O direito brasileiro

No direito brasileiro, Silva (2000, p.20) explica que dá preferência ao termo meio ambiente em vez de simplesmente ambiente, como o fazem seus colegas alhures, pela simples razão de a expressão meio ambiente se manifestar mais rica de sentido, posto que “o ambiente integra um conjunto de elementos naturais e culturais, cuja integração condiciona o meio em que se vive”. O conceito de meio ambiente para Silva (*op.cit.*) é global, abrangendo a natureza artificial e natural, os bens culturais, o solo, a água, o ar, a flora e a fauna, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico.

O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas.

Deste modo, como bem assevera Farias (2002), a precisa definição do constitucionalista brasileiro propicia uma visão sistêmica unitarista de meio ambiente que conjuga os seus elementos nucleares: meio ambiente artificial, meio ambiente cultural e meio ambiente natural. Este último, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora, enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio. É o aspecto do meio ambiente adotado pela Lei n. 6.938, de 31/8/1981 – a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – e para os fins da pesquisa deste trabalho. O artigo 3º da citada lei define o meio ambiente como um conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Edis Milaré (2004, p. 78) concorda que a expressão meio ambiente varia de acordo como o vê o especialista, julga mais fácil intuí-lo que defini-lo, muito embora reconheça que, para o jurista, os conceitos devem ser precisos para que possa bem efetuar a sua tarefa de formular e aplicar a norma jurídica. Conceitua o meio ambiente em duas perspectivas principais: a que denomina estreita, “o meio ambiente nada mais é do que a expressão do patrimônio natural e as relações com e entre os seres vivos”, e em uma visão ampla, “o meio

ambiente abrange toda a natureza original e artificial, assim como os bens culturais correlatos”.

Coimbra (2002 p.32) chama a atenção para o uso da expressão ambiente. Em francês, meio ambiente é *environnement*; em inglês, é *environment*; em alemão é *Umwelt*, o mundo à volta ou à volta do mundo. Em espanhol, *medio ambiente*; em italiano apenas *ambiente* e em português são usados *meio ambiente* e seu adjetivo, ambiental. Assevera que uma definição de meio ambiente é tarefa impossível, dada a complexidade da questão ambiental; assim, dá apenas uma “definição descritiva” para meio ambiente:

Meio ambiente é o conjunto dos elementos abióticos (físicos e químicos) e bióticos (flora e fauna) organizados em diferentes ecossistemas naturais e sociais em que se insere o Homem, individual e socialmente, num processo de interação que atenda ao desenvolvimento das atividades humanas, à preservação dos recursos naturais e das características essenciais do entorno, dentro das leis da natureza e de padrões de qualidade definidos.

4.2.1 O meio ambiente ecologicamente equilibrado

Mas ao direito não importa um meio ambiente qualquer, importa sim o meio ambiente ecologicamente equilibrado, em consonância com a Constituição da República em seu art.

225 caput:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder pública e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Essa, portanto, a característica finalística de meio ambiente que deve ser perseguida e preservada por toda a Federação.

Antes de mais nada, entretanto, importa ressaltar, igualmente, que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental porque quanto mais um direito tende a realizar o primado da dignidade da pessoa humana, mais essencial ele é.

Em sua origem, no Estado liberal, os direitos fundamentais se compunham basicamente dos direitos de defesa oponíveis ao Estado, privilegiando a esfera de liberdade do indivíduo. Superada esta fase e com o desenvolvimento de outras exigências sociais, o indivíduo passou a ser titular de direitos a lhe serem prestados pelo Estado, “direito a algo”, como se refere Santos (2000, p.16). Mais recentemente surgiram outros direitos, não mais tendo o indivíduo isoladamente como titular, mas grupos e até a própria sociedade como um todo – a titularidade passou a ser coletiva ou difusa.

A essas diferentes visões do direito convencionou-se chamar de dimensões do direito, para usar a expressão eleita por Bonavides (2001) ou gerações do direito, expressão criada por Bobbio (1992)¹⁴.

Os direitos fundamentais de primeira dimensão correspondem àqueles de liberdade civis e direitos políticos. São direitos oponíveis ao Estado, caracterizados pelo seu caráter negativo, isto é, o Estado deve abster-se do controle das atividades humanas, como ensina Moraes (2003). Ocorreu na primeira fase do constitucionalismo do Ocidente, juntamente com a idéia do Estado liberal. “Passaram à história como direitos burgueses¹⁵, direitos perqueridos na Revolução Francesa” (CURY, 2005, p. 12).

Os de segunda dimensão afluem no século XX como direitos sociais. São direitos próprios da coletividade e se ligam ao princípio da igualdade¹⁶. Caracterizam-se essencialmente não pela postura de abstenção do Estado, mas pelo caráter de exigência de determinadas prestações por parte do Estado, aqui já conformado como Estado do bem-estar social, ou Estado social.

Os direitos fundamentais de terceira dimensão, sem negar os anteriores, incluem na agenda jurídico-política o princípio da fraternidade. Ao lado dos direitos individuais e sociais surgem os direitos que têm como destinatário o próprio gênero humano.

¹⁴ Essa última traz embutida uma errônea noção de sucessão cronológica de gerações de direito que substituem as anteriores, o que não é verdade. O termo dimensões exprime melhor a idéia de evolução e coexistência dos direitos.

¹⁵ Com a queda do absolutismo, a burguesia se interessava por duas coisas: 1º) ter poder político (que estava nas mãos do clero e da nobreza); 2º) que o Estado não se intrometesse nas relações de comércio, na liberdade individual, se importando como o Estado mínimo. (CURY, 2005 p. 12, nota de rodapé n. 6)

¹⁶ O princípio da igualdade ínsito aos direitos de segunda dimensão não tem relação com a igualdade formal do liberalismo – igualdade de todos perante a lei – mas das condições sociais dos socialmente desiguais.

Entre os direitos fundamentais de terceira dimensão, está, junto a outros, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que a Constituição da República Federativa do Brasil, em consonância com a evolução constitucional contemporânea, incorporou não só como bem jurídico, mas foi além, consagrou-o como direito fundamental, outorgando-lhe proteção jurídica diferenciada.

Qualificar um dado direito como fundamental não significa apenas atribuir-lhe uma importância meramente retórica, destituída de qualquer consequência jurídica (BARROSO, 2000, p.83). Todos os direitos intimamente relacionados com a dignidade da pessoa humana devem ser tratados como direitos fundamentais ou, como são conhecidos, como direitos humanos.¹⁷ Trata-se da consagração de um direito de conteúdo positivo (direito a ações do Estado no sentido de defender o ambiente), mas também de conteúdo negativo (direito de exigir do Estado e de terceiros que se abstenham de atos de agressão ao ambiente) (CANOTILHO, 1995). Emergem os direitos fundamentais de terceira dimensão, como exemplifica Moraes (*op.cit.* p. 17), da compreensão da necessária preservação ambiental como garantia de sobrevivência.

O Supremo Tribunal Federal já se pronunciou sobre a fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:¹⁸

O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social. (...). [O]s direitos de terceira geração, que materializam poderes de

¹⁷ Atualmente se vem preferindo o uso do termo “direitos fundamentais” para se fazer alusão àqueles direitos positivados em uma Constituição de determinado Estado e “direitos humanos” para os documentos internacionais.

¹⁸ MS n.22.164 de 17/11/1995.

titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.

Essa nota distintiva do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental se irradia por todo o texto constitucional, razão que condiciona a interpretação da Magna Carta e de todo o ordenamento jurídico pátrio sob esse primado fundamental. Juristas, em face dessa ideologia adotada na Constituição da República, permitem que se fale em Estado de direito ambiental, confirmando que todas as normas do arcabouço jurídico nacional estejam impregnadas do domínio normativo da expressão *meio ambiente ecologicamente equilibrado*. Farias (2002 nota nº1, p. 171), citando Peter Härbele, deixa claro que:

(...) no processo de interpretação constitucional estão potencialmente vinculados todos os órgãos estatais, todas as potências públicas, todos os cidadãos e grupos, não sendo possível estabelecer-se um elenco cerrado ou fixado com *numerus clausus* de intérprete da Constituição.

Mas o Estado brasileiro, além de submeter-se ao seu direito interno, também deve observar as regras internacionais, como a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, expedida pela Assembléia Geral da ONU, em 12 de dezembro de 1974, que estabeleceu nova ordem econômica internacional, proclamando a responsabilidade de todos os Estados no sentido de proteger, preservar e melhorar o meio ambiente. Assim dispõe a referida Carta:

La protección, la preservación y el mejoramiento del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras es responsabilidad de todos los Estados.

Esse aspecto qualitativo do meio ambiente tem por vezes caráter restritivo, causando situações conflituosas com outros direitos, exigindo-se uma intervenção legislativa conciliadora e, nos casos concretos, uma mediação equilibrada do Poder Judiciário.

4.2.2 Bem de uso comum do povo

Porém a definição do texto constitucional não se esgota aqui. O meio ambiente ecologicamente equilibrado representa ainda um *bem*. Um bem, que o legislador constituinte determinou ser de uso comum do povo.

A identificação dos bens, em direito, está normatizada pelo Código Civil Brasileiro (CCB), que os distribui conforme a titularidade de seu domínio. O bem de uso comum do povo a que alude o *caput* do art. 225 está classificado como bem público.

O Código Civil, em seu artigo 99, estabelece a seguinte classificação para este conceito:

São bens públicos:

- I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
- II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
- III – os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único – Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Em se tratando do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o Estado é mero administrador do bem que pertence a outrem. Pode, ocasionalmente, ter o domínio sobre determinados bens ambientais, como o mar territorial, as cavidades naturais subterrâneas,

algumas Unidades de Conservação e outros, mas o sentido que quis atribuir a Constituição foi o do caráter difuso da proteção ambiental, quer dizer, o bem é de todos e se pertence a todos, não é de ninguém. “É um bem público em sentido objetivo e não, subjetivo” (BENJAMIN *apud* FARIAS, 2002, p.120).

Leite e Ayala (2003, p.216) muito apropriadamente denominam o bem ambiental como um “macrobem” distinto dos “microbens”, que seriam os elementos constituintes do macrobem, quais sejam, florestas, rios, paisagens etc. Estes podem albergar um regime jurídico público ou privado de propriedade, mas o macrobem é qualificado como de interesse público, “seu desfrute é necessariamente comunitário” (*op.cit.* p.218). Desse modo, entende-se que o meio ambiente não é um bem público *sensu stricto*, mas um título jurídico autônomo. Isso porque, sendo um macrobem, torna-se afeto à coletividade e não somente aos bens públicos e privados definidos no Código Civil Brasileiro - CCB.

Talvez o termo *bem* não tenha aqui o seu melhor emprego. Isso porque os bens constituem espécie do gênero coisas¹⁹, com a diferença de serem susceptíveis de apropriação e conter a idéia de utilidade e possuir valor econômico. Um acervo de bens constitui um patrimônio, “formado pelo conjunto de relações ativas e passivas, uma universalidade de direitos” (RODRIGUES, 1997, p. 111). Essas noções, entretanto, não combinam, por exemplo, com o processo reparatório do dano ambiental, em que a compensação em pecúnia é feita à coletividade – os montantes arrecadados são depositados em um fundo²⁰ – e não há reparação a seu proprietário, seja ele público ou privado.

¹⁹ Coisa é tudo que existe objetivamente, com exclusão do homem, tudo aquilo que carece de personalidade. Como só o homem tem personalidade, coisa é tudo que existe exteriormente a ele. (RODRIGUES, 1997, p.110)

²⁰ Ver Lei 7.367/85.

Há de se interpretar o bem de uso comum do povo transcrito no texto constitucional como um macrobem, um interesse público e não um patrimônio público, com ele não se confundindo a coisa material que o forma. “O complexo ambiental é composto de entidades singulares que, em si mesmas, também são bens jurídicos: é o rio, a casa de valor histórico, o bosque com apelo paisagístico, o ar respirável, a água potável” (BENJAMIN, 1993, p. 75)

4.2.3 Essencial à sadia qualidade de vida

A Constituição também alude que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é essencial à sadia qualidade de vida.

Fiorillo (2003, p.55) comenta que os bens essenciais à sadia qualidade de vida são os próprios bens fundamentais à garantia da dignidade da pessoa humana, os próprios fundamentos da República, portanto.

Sadia qualidade de vida também está diretamente vinculada ao direito fundamental à saúde, qual seja, a ausência de doença e de outros agravos, além de um bem estar físico, mental e social. Farias (2002, p. 119) definiu a sadia qualidade de vida como “um conjunto de condições objetivas, externas à pessoa, compreendendo qualidade de ensino, de saúde, de habitação, de trabalho, de lazer e, por óbvio, do ambiente, de modo a possibilitar o referido desenvolvimento pleno da pessoa”.

Embora se concorde plenamente com o conceito formulado por Farias, incluir-se-ia, para seu aperfeiçoamento, a dimensão coletiva na possibilidade de desenvolvimento, restando

assim a definição de sadia qualidade de vida: o meio externo à pessoa que favorece e propicia seu pleno desenvolvimento nas suas dimensões individual e coletiva.

4.2.4 Garantido às futuras gerações

Torna-se adequado esclarecer que o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, representa também direito fundamental das gerações futuras, muito embora não haja, ainda, no direito pátrio, instrumentos jurídicos que garantam a exigibilidade desse direito aos que ainda nascerão. Mas isto não tardará! No cenário judicial internacional já se vislumbram as primeiras decisões nesse sentido, como o caso da *Minors Oposa versus a Secretaria do Departamento de Meio Ambiente e de Recursos Naturais*, na Suprema Corte da República das Filipinas, como comentado por Kiss (2004, p.9).

Um grupo de meninos, representados por seus pais e por uma associação, ingressou em juízo para interromper o processo de licenciamento concedido pelo Estado filipino para exploração de madeira, alegando que o desflorestamento resultaria em danos ambientais. O julgamento em primeira instância desqualificou o pedido, mas a Suprema Corte reverteu a decisão, *verbis*:

Os requerentes menores afirmam que representam sua geração assim como as gerações ainda não nascidas. Não encontramos nenhuma dificuldade em julgar que eles podem para si mesmos, para outros de sua geração e para as gerações futuras, impetrar um processo judicial. Sua capacidade para ingressar em juízo no interesse das sucessivas gerações pode ser fundamental no conceito de responsabilidade intergeracional. A natureza significa o mundo em sua totalidade como foi criado. Tais ritmo e harmonia incluem indispensavelmente, *inter alia*, a cuidadosa disposição, utilização, gestão, renovação e a conservação das florestas do país, dos minerais, da terra, das águas, das indústrias de pesca, da vida selvagem, das áreas costeiras e de outros recursos naturais a fim de que sua exploração, seu

desenvolvimento e sua utilização sejam equitativamente acessíveis à geração presente, assim como às futuras gerações. Desnecessário dizer que cada geração tem como responsabilidade preservar para a geração futura o ritmo e a harmonia para um completo desfrute de uma ecologia equilibrada e saudável. De forma um pouco diferente, a assertiva dos menores terem direito a um ambiente em boas condições constitui ao mesmo tempo a concretização de sua obrigação em assegurar a proteção daquele direito para as gerações vindouras.

Pela clareza da definição constitucional e infraconstitucional de meio ambiente, percebe-se que não há mais a ruptura entre homem e meio ambiente, não há mais posições cartesianas que compreendem esses elementos apartados um do outro, ao revés, homem e meio ambiente estão integrados.

A proteção do meio ambiente para que este se mantenha ecologicamente equilibrado – o mais importante direito humano do século XXI, segundo Maguelonne Dejeant-Pons (*apud* MACHADO, 1995, p.25) – é razão para restringir outros direitos e liberdades. Por isso mesmo está na pauta deste início de século o processo de disputa pelo controle e acesso aos bens ambientais geradores de conflitos e os meios para a sua resolução.

Contudo o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, garantido às presentes e futuras gerações, não é somente um direito, mas também um dever, dirigido ao Estado e a toda coletividade. A norma constitucional impõe ao Estado e à sociedade brasileira a realização de ações que visem não apenas à recuperação do meio ambiente degradado, mas especialmente à prevenção dos danos.

5 O CONFLITO AMBIENTAL PELA ÓTICA DO DIREITO

5.1 Delimitando o conceito

O ser humano é associativo por natureza, razão de não se conceber uma pessoa humana fora do grupo social. Estamos todos, por assim dizer, forçados a conviver em uma sociedade, o que faz com que seres humanos não consigam evitar a ocorrência de conflitos de interesses, devido à complexidade de fatores inerentes às atividades no interior do tecido social. “O direito de cada homem a cada coisa permite a cada um usurpar com direito, e ao outro com direito resistir” (HOBBS, *apud* BITTAR, nota n.9, p. 146).

No entanto, os homens criaram mecanismos de resolução de seus próprios conflitos. A princípio frágeis e calcados na força, aos poucos tornaram-se enfrentamentos institucionalizados, cabendo à lei e aos tribunais com seus juízes a tarefa de resolver os conflitos entre membros de uma mesma comunidade.

Para os autores Durkheim, Parsons e Pareto (*apud* WEHERMANN; DUARTE, 2002, p. 107), “o conflito é pertinente e inerradicável da vida conjunta dos seres humanos, é um componente tão fundamental da associação humana quanto a cooperação”. Sugerem os autores referidos que o conflito surge quando grupos ou indivíduos se chocam na busca de direitos rivais e na expectativa de lucro econômico, poder e *status*.

Para Emile Durkheim (*apud* NASCIMENTO, 2001, p.91), o conflito é concebido de três formas: o conflito como tensão normativa, o conflito de interesses entre grupos sociais e o conflito resultante da ausência de normas que ofereçam objetivos claros aos indivíduos.

Os primeiros dizem respeito à destruição do *ancien regime* social do ponto de vista da norma econômica e política para o estabelecimento de uma nova ordem social, novos costumes e surgimento de uma estrutural social moderna.

Os segundos constituem-se nos conflitos de interesses de classe, como nos confrontos entre trabalhadores e detentores do capital. Os terceiros são verificados nas formas puras e simples de protesto em torno de algo que não se compreende, ou “o comportamento desviante é aqui entendido como o de recusa a normas e valores que não se aceitam por alguma razão especial” (NASCIMENTO, 2001, p. 91). Este tipo de conflito tem coincidência com a rapidez do processo de mudança, uma quebra de paradigma que surpreende e assusta uma comunidade. Exemplo disso é a atual discussão em torno dos produtos transgênicos, na qual a conflituosidade entre os praticantes dessa nova tecnologia e os que julgam-na pouco segura é evidente.

Para alguns autores o conflito é sempre uma negatividade, um mau funcionamento do sistema social. Ao revés, outros, como George Simmel (*apud* NASCIMENTO, 2001, p.94), defendem que os conflitos são fatores de coesão social revestindo-se de positividade. Em suas palavras, “O conflito está assim destinado a resolver dualismos divergentes; é o modo de conseguir algum tipo de unidade, ainda que através da aniquilação de uma das partes conflitantes”.

Para o autor, o conflito possui elementos que lhes são intrínsecos e que regem sua evolução e intensidade, sendo eles: natureza, atores sociais envolvidos, campo, objeto em disputa e sua dinâmica de evolução.

Quanto à natureza, eles podem ser conflitos econômicos, políticos, sociais, ambientais, culturais, geracionais, religiosos e outros.

Os autores são identificados como indivíduos, grupos ou organizações, nações, coletividades ou o próprio Estado.

O campo do conflito é o território geográfico e social onde se trava a luta entre os atores.

O objeto da disputa varia conforme a natureza, mas, parafraseando Nascimento (2001), são sempre bens ou recursos escassos ou vistos como tal.

Quanto à dinâmica, os conflitos podem ser classificados como rápidos ou longos, intensos ou parcimoniosos, agudos ou crônicos.

O conflito, conceituado pelo *Dicionário do Pensamento Social do Século XX* (1996, pp.120-3) significa:

Uma contenda a respeito de valores, ou por reivindicações de *status*, poder e recursos escassos, na qual os objetivos das partes conflitantes são não apenas obter os valores desejados, mas também neutralizar seus rivais, causar-lhes dano ou eliminá-los. O conflito pode ocorrer entre indivíduos ou entre coletividades. Esses conflitos intergrupos, bem como intragrupos, são aspectos perenes da vida social...Em geral contribuem para a manutenção e o crescimento de grupos e coletividades, bem como para reforçar as relações interpessoais.

É de se reconhecer, também, que há uma inegável crise ambiental, resultado, segundo o *Relatório Brundtland*²¹, das ações degradadoras do ser humano na natureza.

Da convergência desses dois fatores faz-se surgir uma conflituosidade social intensa, referente à necessidade de proteção do ambiente *versus* o modo e os hábitos da modernidade. Com base nessa perspectiva de conflituosidade e na perspectiva de que a lesão ao meio ambiente atinge múltiplos interesses, sejam difusos, coletivos ou individuais, tais conflitos, para serem resolvidos dentro de limites sustentáveis, a fim de garantir-se a sobrevivência e a progressão da sociedade, podem ser controlados por vários meios²², dentre eles, os meios coercitivos legitimados pelo Estado, que coloca as partes com diferenças diante de um poder único, capaz de servir-lhes como árbitro.

Acsehrad (2004) e Cunha (2003 p.83), citando Little, partem da idéia de que os conflitos socioambientais são disputas entre grupos sociais em vista do tipo de relacionamento destes com o seu meio natural, isto é, “os conflitos ambientais oporiam entre si as diferentes formas de adaptação dos atores sociais ao mundo natural”. O conflito ambiental, na visão dos autores, tem triplo aspecto: o primeiro representado pelo mundo biofísico e os ciclos da natureza; o segundo pelo mundo humano e as estruturas sociais; e o terceiro contendo a inexorável interdependência entre os dois primeiros.

Outros autores²³ conferem ao conflito ambiental uma ótica eminentemente econômica, ou seja, o conflito por distribuição de externalidades. Isso tem correspondência em dois

²¹ Para mais informações sobre a crise ambiental, ver *Relatório Brundtland: The World Commission on Environment and Development*, 1987.

²² O deslinde dos conflitos ambientais ocorre mediante a atuação dos poderes do Estado ou outro meio de composição. A justiça não é praticada só pelo Judiciário. Ao Judiciário cabe solucionar apenas certos conflitos especiais, denominados litígios ou lides.

²³ Acsehrad, H. (2004) nomeia as lições de SABATINI, F. e LEFF, E.

aspectos: a incapacidade dos geradores de impactos de assumir responsabilidades pelas conseqüências advindas de sua atividade econômica e o conflito pelo acesso e uso dos recursos naturais, quer dizer, o conflito pelo acesso aos bens que não têm preço e que não podem ser objeto de apropriação pelo mercado ou pelo particular. Godard (2000) entende que os conflitos ambientais observáveis não podem ser tomados tão somente como conflitos de interesses na apropriação de bens ou de renda.

Reynaud (2001, p.30) nos informa que os conflitos podem ser causados sob formas diversas, mas são essencialmente “enfrentamentos sociais”. Conclui que “o conflito ambiental pode ser particularizado como um conflito social, onde a disputa envolve questões ambientais”. Confere também a autora uma particularidade ao conflito ambiental, ou seja, “o conflito ambiental é resultado de forças organizadas contra o Estado, sendo esta, uma de suas principais características”. Para justificar seu ponto de vista esclarece que o conflito ambiental não se dá em sociedades onde, em função da estabilidade econômica e social, aceita-se o controle das manifestações ambientais, isto é, em sociedades submetidas a regime autoritário de controle. Contrariamente, porém, em sociedades onde se goza do direito de liberdade de expressão e livre acesso à justiça, os conflitos ambientais se manifestarão mais amiúde. Também Moraes (2002, p. 16), em um resgate da história política do Brasil, confirma que “toda a vida social flui para a órbita estatal, a qual se comporta não como um mediador dos conflitos de interesses existentes na sociedade, mas como instrumento direto de certas partes em disputa na arena política”.

De fato, Chauí (*apud* MOLINA, 2002, p. 29) afirma que o conflito só é considerado legítimo em uma sociedade que seja democrática, porque esta não está fixada numa forma determinada, pois altera-se continuamente pela própria liberdade e pela própria práxis. E

ainda Nalini (1992, p.263) que discorrendo sobre o fenômeno da participação em grupo na sociedade assegura que “é da índole da vivência democrática aceitar-se a manifestação de todos: indivíduos, minorias ou grupos de maior expressão”.

5.2 O conflito ambiental sob o olhar do direito

Não se duvida que conflitos ambientais possam ocorrer em desfavor do Estado, especialmente por forças organizadas, mas tal situação, mesmo em sede judicial, não implica o reconhecimento de que o conflito ambiental se limita a esse binômio. Mesmo em sociedades livres, um conflito apenas potencial fica impossibilitado de acionar os dispositivos de controle social inerentes ao poder estatal; somente após a sua eclosão, a instância estatal de apreciação de conflitos manifestar-se-á. Segundo Bastos (2001), o processo de decisão do Poder Judiciário (o Estado, portanto) não está motivado pela absorção de situações subjetivas, mas pelo conflito em sua manifestação integral e objetiva, pela sua dimensão real e concreta.

Ainda Bastos, citando Dahrendorf (2001, p. 41), dispõe que os conflitos sociais são indispensáveis às mudanças sociais e podem ser diferenciados qualitativamente, a depender das conexões entre os elementos e unidades que os compõem, quais sejam: “a) conflitos interindividuais; b) conflitos de grupos; c) conflitos de setores; d) conflitos de poderes; e) conflitos de relações supranacionais”, confirmando assim nossa posição de que os conflitos ambientais não se restringem à visão dicotômica de Reynald (2001).

Ademais, constata-se, freqüentemente, a incapacidade da lei em fornecer os meios para a gestão dos conflitos e em equacionar as contradições que surgem especialmente em conflitos ambientais, muito embora se reconheça que “o Direito, em sua essência, é

justamente um conjunto de regras que permite prever os direitos de partes conflitantes, possibilitando assim mais facilmente a sua resolução” (NASCIMENTO, 2001, p.101). A arbitragem desses conflitos e as decisões sobre o bem comum – meio ambiente –, quando não compostas pela via da gestão de conflitos, deságuam no Poder Judiciário.

Bastos (2001) nos dá interessante lição quando descreve a funcionalização do conflito, isto é, a capacidade de um conflito se transformar em conflito judicial. Assevera o autor que nem todos os conflitos podem ser absorvidos pelo Judiciário, pois este tem limites. Se o conflito trazer mudança social rápida (velocidade) e intensa (profundidade), o Poder Judiciário não terá mínimas condições de absorvê-lo e decidi-lo. Ao revés, se a velocidade é pequena e a profundidade também, a possibilidade de o Poder Judiciário absorver e decidir o conflito é elevada. Isso significa que não é toda sorte de conflitos que se apresenta passível de ser absorvida e decidida pelo sistema judiciário. Para ilustrar sua teoria, o autor traz a hipótese de um conflito entre o Estado e um grupo de grevistas. Estes pretendem uma rápida mudança social (alta velocidade) consubstanciada na possibilidade de participação nos órgãos de direção da empresa, sem, contudo alterar os vínculos trabalhistas contratuais existentes (baixa profundidade). Alta velocidade com baixa profundidade de mudança social possibilita a absorção e decisão do conflito pelo Poder Judiciário. Mas, imaginando-se que a greve degenera em um movimento radical, que enseje a tomada autoritária do poder do Estado provocando grave perturbação da ordem pública, isto impedirá que o Poder Judiciário a decida, visto haver elevada velocidade e grande profundidade do conflito social, ou seja, não há mecanismos políticos ou mesmo de força, próprios aos foros judiciais, que possam dirimir tais conflitos.

Cintra, Grinover e Dinamarco (1994 p. 20) afirmam que os conflitos são caracterizados por situações de insatisfação, fator anti-social em que uma das partes pretende para si um determinado bem que não pode obter, porque quem poderia satisfazer sua pretensão não o faz, ou porque o próprio direito o proíbe da satisfação.

Carnelutti (*apud* GRECO FILHO, 1996, p.12) aponta para a inexatidão do termo *conflito*, preferindo a expressão *convergência de interesses sobre os bens*, que sendo limitados não atendem às necessidades humanas, ilimitadas. Greco Filho (*op.cit*) admite que para o direito não há conflito de pessoas, mas puramente de interesses, individuais, coletivos ou difusos.

Para o direito todo conflito é tratado como *lide*. Lide é sinônimo de litígio. O conceito clássico de Carnelutti para lide é o conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida. “Há litígio quando o conflito surgido na disputa em torno do mesmo bem não encontra solução voluntária ou espontânea entre os diversos concorrentes” (THEODORO JR. 1995, p.36).

O interesse difuso conferindo nova ótica ao conflito ambiental

Em tempos imemoriais, nossa civilização resolvia os litígios através da autotutela. Ultrapassada essa fase e com o desenvolvimento da noção de Estado de Direito, que não tolera a justiça feita pelas próprias mãos dos interessados, resolvem-se os conflitos por

intermédio de um dos poderes do Estado²⁴, o Judiciário, que tem a responsabilidade de solucionar os conflitos intersubjetivos.

A esta função estatal atribuiu-se a denominação *jurisdição* que, segundo Liebman (*apud* THEODORO JR., *op.cit.* p.37) nada mais é que “um instrumento de que o próprio direito dispõe para impor obediência aos cidadãos”. A jurisdição é exercida por um órgão jurisdicional estatal, que para manifestar-se, deve ser provocado, visto não ser atividade espontânea do Estado: *ne procedat iudex ex officio*.

Pontes de Miranda (1973, p.100) muito bem assevera sobre o significado da jurisdição:

No momento em que alguém se sente ferido em algum direito, o que por vezes é fato puramente psicológico, o Estado tem interesse em acudir à sua revolta, em pôr algum meio ao alcance do lesado, ainda que tenha havido erro de apreciação por parte do que se diz ofendido. A Justiça vai recebê-lo, não porque não tenha direito subjetivo, de direito material, nem, tampouco, ação: recebe-o como a alguém que vem prestar perante os órgãos diferenciados do Estado a sua declaração de vontade, exercendo a sua pretensão à tutela jurídica. O Estado só organizou a lide judiciária com o intuito de pacificação, como sucedâneo dos outros meios incivilizados de dirimir as contendas, e o de realização do direito objetivo, que é abstrato. Paz, mais do que revide é a razão da Justiça.

A par da jurisdição voluntária em que o aparato judicial chancela as decisões não contenciosas e dos clássicos conflitos individuais consubstanciados no dualismo autor-*versus*-réu, indivíduo-*versus*-autoridade pública, os conflitos que geralmente deságuam em controvérsias jurídicas são, basicamente, de três tipos: os primeiros envolvem os conflitos de

²⁴ “Há, em cada Estado, três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o executivo das que dependem do direito civil (...) Chamaremos este último o poder de julgar e, o outro simplesmente o poder executivo do Estado” (MONTESQUIEU, **Do espírito das leis**, Livro XI, Capítulo VI, p. 148-149 *apud* BITTAR, 2002, p. 181). Além da divisão dos poderes, ressalta-se no Livro XI o equilíbrio de relações entre eles. Sem desarticular-lhes a independência, um exerce controle sobre o outro. (BITTAR, *op.cit.*, p.182). Vale a pena citar que “a primeira reflexão sobre a separação de poderes e até mesmo sobre um corpo de magistrados independente se encontra em Aristóteles”.(DALLARI, 2002, p.91)

função e de competência entre agentes políticos e têm como questão material a necessidade de interpretação da Constituição Federal e, em menor escala, de lei federal. Tais conflitos ocorrem em sua grande maioria nos tribunais superiores.

O segundo tipo caracteriza-se, principalmente, por representar interesses coletivos. Tais conflitos ocorrem entre grupos organizados ou categoria de pessoas determináveis, que na sua exteriorização são fundamentados em uma coesão e organização de estrutura, que reivindicam contra o Estado, os benefícios sociais ou individuais coletivamente fruíveis. São os chamados conflitos de direitos coletivos, cuja nota distintiva é a determinidade dos sujeitos e a satisfação de um direito social. Tais conflitos coletivos têm como finalidade não somente o reconhecimento de um direito subjetivo de um dar/entregar ou obrigar a dar/entregar alguma coisa ou alguma quantia em dinheiro, mas um fazer ou prover um serviço público.

O terceiro tipo, também um conflito coletivo, é caracterizado pela indeterminação dos titulares e a indivisibilidade do direito perseguido. São várias partes coletivas, numa multiplicidade de posições concorrentes ou conflitantes. Tais conflitos baseiam-se nos chamados direitos difusos. Correia²⁵ classifica esses direitos como transindividuais, ou seja, “não têm titular individual, sendo que a ligação entre os seus vários titulares decorre de mera circunstância de fato”. O que o eminente ex-ministro do Supremo Tribunal Federal quer dizer é que, em se tratando de interesses difusos não se nota qualquer vínculo jurídico congregador dos titulares, que praticamente se baseiam numa identificação de situações de fato.

²⁵ Recurso Especial RE 163.231-SP. Relator: ministro Maurício Correia.

Com isso, identifica-se um interesse que pode se conflitar não exclusivamente em nível individual, mas abrangendo diversos grupos ou infinito número de pessoas, abrindo campo, conforme nomeia Jucovsky (2000, p.41), para o denominado “direito de massa”.

Os chamados *direitos difusos* estão dentro da idéia de *novos direitos*, que, aliás, não são tão novos assim; a maioria deles nasceu na Revolução Francesa, e outros tantos se incorporaram no ordenamento jurídico pátrio bem antes de 1988. Têm características especiais, sendo a maior delas, a de que não são fruíveis individualmente.²⁶

Há uma dissensão no conceito de direito difuso, direito coletivo, direito de grupo, metaindividual e outros. Sugerem renomados autores que as expressões são sinônimas e podem ser utilizadas indistintamente; outros fazem clara distinção entre os conceitos. Ocorre que a própria Constituição Federal em seu artigo 129, inciso III, refere-se a direitos difusos e coletivos fazendo crer tratar-se de conceitos distintos.

Para clarear esta questão terminológica, mister se faz mostrar que os interesses são distintos e não se confundem.

Mancuso, citado por Dornelas (2003), defende que os interesses coletivos e os difusos são espécies do gênero interesse metaindividual e que entre eles existem diferenças de ordem quantitativa e qualitativa. Sob o primeiro enfoque, verifica-se que o interesse difuso concerne a um universo maior (pode incluir toda a humanidade, por exemplo) do que aquele verificado no interesse coletivo, que apresenta menor amplitude, visto que resulta do homem em sua

²⁶ É claro que pode ocorrer, num caso concreto, que um direito difuso venha a ser veiculado, exteriorizado por um sujeito ou uma entidade (o *ente esponenziale* a que se refere a doutrina italiana), mas isso não descaracteriza a essência do interesse, que permanece difuso, pelo fato de se referir a toda uma coletividade, indistintamente.(DORNELAS, 2003).

projeção corporativa. Ressalta ainda que os interesses coletivos já estão bastante burilados pela doutrina e pela jurisprudência, enquanto os difusos não contam com uma elaboração jurídica específica, constituindo-se ainda em figura misteriosa.

Milaré, também citado por Dorneles (*op.cit.*), reforça esse entendimento quando destaca a sutileza da distinção entre interesses difusos e interesses coletivos:

Tem-se que o principal divisor de águas está na titularidade, certo que os primeiros pertencem a uma série indeterminada e indeterminável de sujeitos, enquanto os últimos se relacionam a uma parcela também indeterminada, mas determinável de pessoas. Funda-se também, no vínculo associativo entre os diversos titulares, que é típico de interesses coletivos ausentes nos interesses difusos.

Deste modo, os interesses difusos são interesses disseminados e que, portanto, não são coisas de ninguém – *res nullius* – como a princípio pode parecer, mas sim coisa de todos – *res omnium* (FERRAZ *apud* ARAÚJO, 1990, p. 42). Para reforçar esse entendimento, Nalini (1992, p.262) cita o processo que envolveu a baía de Gaeta, ocasião em que a decisão do Conselho de Estado italiano sobre direitos difusos referendou que *um interesse che appartiene a molti non appartiene a nessuno*. É a outorga da tutela a interesses sem titulares definidos.

A Lei nº 8.078/90, em seu art. 81, parágrafo único, I, trouxe um conceito legal de direito difuso, ao estabelecer que:

Art. 81 - A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.
Parágrafo único – A defesa coletiva será exercida quando se trate de:
I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

Da leitura do preceito inserido no CDC, conclui-se que o direito difuso apresenta-se como direito transindividual – aquele que transcende o indivíduo, ultrapassando o limite da esfera de direitos e obrigações –, tendo um objeto indivisível²⁷ – objeto que a todos pertence, mas ninguém o possui -, titularidade indeterminada e interligada por circunstâncias fáticas²⁸ – os titulares do direito estão interligados por circunstâncias de fato.

E para concluir, vale a pena frisar importante lição do professor Nelson Nery Júnior (1991 *apud* FIORILLO, 2003, p.10) sobre os direitos difusos:

A pedra de toque do método classificatório para qualificar um direito como difuso, coletivo ou individual é “o tipo de tutela jurisdicional que se pretende quando se propõe a competente ação judicial”, sendo certo que, “da ocorrência de um mesmo fato, podem originar-se pretensões difusas, coletivas e individuais”.

Nesta categoria de conflitos –de interesses difusos – estão os conflitos ambientais, visto que o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é caracterizado por relações sociais de massa; são direitos de uma comunidade globalmente concebida.

Essa assertiva se torna mais clara em Araújo quando cita Ferraz (1990, p. 47), que defende que o interesse difuso vive mais em função da responsabilidade que da liberdade. Quer dizer, o interesse difuso está mais voltado para o risco. Em se tratando de meio ambiente, esta conclusão torna-se bastante lógica. Quando se pensa na proteção do meio ambiente, percebe-se que, em uma sociedade, a questão da pessoa individualmente concebida perde a razão de ser, o risco é que começa a ser fundamental. Neste diapasão, o conceito de

²⁷ FIORILLO (2003, p. 6) quando explica a indivisibilidade do objeto do direito difuso, utiliza-se do ar atmosférico, que é compartilhado por todos posto ser indivisível.

²⁸ Ainda utilizando-se do ar atmosférico, o mesmo autor explica a indeterminação da titularidade do direito, visto que o ar poluído afeta os indivíduos indeterminadamente – “seria inviável determinar todos os indivíduos afetados e expostos a seus malefícios”.

interesse difuso está intimamente ligado à tutela do meio ambiente natural, cuja qualidade deve ser preservada em função da qualidade de vida, não significando, entretanto, que o direito difuso esteja apartado do indivíduo. É como diz Beznos, citado por Araújo (*op.cit.* p. 14): “ o interesse difuso estará onde estiverem os interesses individuais, coletivos, públicos e privados, inobstante terem estes valores contornados e definidos”.

Ademais, surgem com os novos direitos, os novos atores. Protagonistas novos que até pouco tempo estavam distanciados das postulações judiciais vêm colocando o Judiciário na incumbência de julgar em cenário diverso daqueles tradicionais dos direitos civil e penal.

Infelizmente restam ainda grandes resistências aos interesses difusos. Há um certo temor por parte de alguns setores mais conservadores do direito que vêem como conflitante o acesso desses interesses ao Poder Judiciário contra o sistema político representativo. Como comandante da atual terceira geração de direitos, o Judiciário tornar-se-ia um superpoder capaz de interferir nas escolhas políticas e colocar em risco a tripartição e harmonia dos poderes constituídos do Estado.

Tal temor, no entanto, já em sua premissa não tem razão de ser. Ora, a função jurisdicional se exerce mediante iniciativa da parte interessada e não de ofício. Uma vez provocado, o juiz não pode recusar a prestação jurisdicional. Deste modo, a usurpação da competência, temida pelos críticos dos direitos difusos e sua tutela pelo Judiciário, não seria do juiz, mas da sociedade, legitimamente respaldada pelo princípio constitucional de livre acesso à Justiça, especialmente quando em defesa de um bem comum.

O fato é que os conflitos envolvendo interesses difusos, especialmente os ambientais, têm chegado ao Judiciário e esbarrado em juízes que não contam com uma tradição legal (o direito difuso é um novo direito) e doutrinária (há pouca produção intelectual sobre o tema) e, muito menos, com precedentes de decisões pretorianas (aquelas emanadas pela Corte Constitucional, o Supremo Tribunal Federal - STF) que representem um pensamento jurídico novo, fazendo com que as decisões aconteçam em uma seara absolutamente recente e não consensual.

Daí esperar-se a atuação de um juiz sensível à questão ambiental. Galvão & Soares (2003) consideram que diante das questões ambientais é esperado o aparecimento do juiz-cidadão, aquele que vai além, que contesta o sistema, cria e inova, que se norteia, segundo Marotta (2003), pela prevalência do meio ambiente (da vida) e pela precaução, prudência e cautela, no lugar do juiz burocrata, mero aplicador da lei, a quem Dallari (2002) se refere como aquele que vê na magistratura tão somente a promessa de um bom emprego, com remuneração elevada e propiciador de prestígio social.

Dallari (*op.cit.* p. 39), corajosamente, aponta os juízes que, por convicção ou interesse, são cúmplices de grupos privados e pessoas violadoras de direitos, comportando-se como verdadeiros protetores desses agentes da violação. “Estes são, talvez, os juízes mais perigosos, porque simulam um desejo de justiça e envolvem suas decisões numa capa de respeitabilidade”.

Esclarecer o direito e garantir a aplicação da justiça, eis o primado da função jurisdicional. Assim não basta que o juiz, na sua consciência, sinta-se capaz de exercitar o seu

ofício com a habitual imparcialidade; faz-se necessário que não suscite em ninguém a dúvida de que motivos pessoais possam influir sobre seu ânimo.

No entanto, pergunta-se: “É humanamente possível ao juiz sentir-se imparcial diante de um litígio no qual se encontram os mesmos interesses coletivos da vida, do ambiente, da política e da sociedade, da qual o mesmo juiz faz parte?” (THEODORO JR, 1995, p. 202). Ou seja, pode o juiz que, como cidadão que participa dos conflitos de sua sociedade, sentir-se imparcial diante desses conflitos, no caso que deverá julgar?

É preciso distinguir imparcialidade de passividade. O juiz deve ser imparcial em relação ao conteúdo da controvérsia e não ideologicamente indefinido e distanciado das realidades e dos valores sociais. Segundo Dinamarco (1989, p. 196), ao juiz moderno “não se lhe tolera a indiferença”. Exige-se dele imparcialidade no que diz respeito a iguais oportunidades às partes e recusa em estabelecer distinções entre pessoas ou preferências personalíssimas. Para Dinamarco (*op.cit.*), imparcialidade não pode significar indiferença axiológica ou insensibilidade social.

O fato é que, a partir de 1988, com a promulgação da nova carta constitucional no Brasil, foi imposto a toda a coletividade e ao poder público o dever de defender e preservar o meio ambiente, para as presentes e futuras gerações. O juiz, refere-se Herkenhoff (*apud* FRANCO, 2001, p.5), funciona como um agente construtor desta sociedade idealizada pelo legislador constituinte e, para isto, enfrenta no seu mister o desafio da ética (quando a lei conflitar com a justiça, deve optar pela justiça); o desafio político (colaborar para a garantia dos direitos fundamentais); e o desafio humanista (um homem que julga outro homem não pode se desnudar do aspecto humano) . Deste modo, quando questões tão relevantes como o

direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a vida estão em jogo, o juiz, sem conspirar contra o princípio da imparcialidade, deverá observar mais atentamente a paridade de armas entre as partes, assistindo à parte mais fragilizada, para julgar com justiça.

Não há dúvidas que se espera essa nova cultura da magistratura, na certeza de que o Poder Judiciário é imprescindível à difícil tarefa de enfrentar os interesses que confrontam com os recursos naturais.

5.2.2 A solução do conflito pelo Judiciário

A Constituição de 1988, em seu art. 20, proclama que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. No Título IV, a carta constitucional se refere à organização dos poderes, destinando um capítulo a cada um deles. O Capítulo III é dedicado ao Poder Judiciário.

Segundo Bastos (*apud* MOREIRA, 2004, p. 99), o Poder Judiciário é “um sistema de fluxos destinados a absorver e decidir determinadas e específicas demandas”.

O Judiciário no Brasil é, pois, um poder do Estado. O Brasil consubstancia-se numa República Federativa, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal. Constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição (art. 1º e parágrafo único).

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação.

No exercício das suas atribuições, o Judiciário há de ter sempre presentes esses princípios fundamentais.

São órgãos do Poder Judiciário: o Supremo Tribunal Federal; o Superior Tribunal de Justiça; os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; os Tribunais e Juízes do Trabalho; os Tribunais e Juízes Eleitorais; os Tribunais e Juízes Militares; e os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios (CF/88, art. 92).

Em termos de garantias jurisdicionais dos cidadãos, relativamente à administração da justiça, a vigente Constituição brasileira adota como postulado constitucional fundamental que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”; “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição” (art. 5º, *caput* e inciso I), o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, ao estatuir que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (art. 5º, XXXV); estabelece, ainda, o princípio do juiz ou promotor natural, ao dizer que “não haverá juízo ou tribunal de exceção”, e que “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente” (art. 5º, XXXVII e LIII); o princípio do “devido processo legal”, expressão oriunda da inglesa *due process of law*, ao dizer: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido

processo legal” (art. 5º, LIV) ; o princípio do contraditório: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (art. 5º, LV). Prevê o princípio da proibição da prova ilícita: “são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos” (art. 5º, LVI); o princípio da publicidade dos atos processuais: “todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos” (art. 93, IX), acrescentando que “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem” (art. 5º, LX); e o princípio da motivação das decisões judiciais sob pena de nulidade (art. 93, IX).

A organização do Poder Judiciário brasileiro está fundamentada na divisão da competência entre os vários órgãos que o integram nos âmbitos estadual e federal. À Justiça Estadual cabe o julgamento das ações não compreendidas nas competências das Justiças Federal comum ou especializada.

A Justiça Federal comum é aquela composta pelos tribunais e juízes federais. Ela é responsável pelo julgamento de ações gerais de interesse da União, das autarquias ou de empresas federais públicas. Já a Justiça Federal especializada é composta pelas Justiças do Trabalho, Eleitoral e Militar, estas, sem interesse para este trabalho.

Como a estrutura do Poder Judiciário é baseada na hierarquia dos órgãos que o compõem, formando assim as instâncias, cabe à primeira instância analisar e julgar, primeiramente, a ação apresentada ao Poder Judiciário. As demais instâncias apreciam as decisões proferidas por aquela inferior a ela, e sempre o fazem em órgãos colegiados, ou seja, por um grupo de juízes que participam do julgamento. Isto explica o princípio do duplo grau

de jurisdição – princípio assegurado na Constituição: as decisões proferidas em primeira instância poderão ser submetidas à apreciação da instância superior, dando oportunidade às partes conflitantes de obterem o reexame da matéria. Porém, às instâncias superiores, cabe, também, em decorrência de sua competência originária, apreciar determinadas ações que, em razão da matéria, lhes são apresentadas diretamente, sem que tenham sido submetidas, anteriormente, à apreciação do juízo inferior. A competência originária dos tribunais regionais federais está disposta no artigo 108 da Constituição Federal.

5.2.2.1 O papel da Justiça Federal na tutela do meio ambiente

É controversa a competência da Justiça Federal em matéria ambiental. Ainda há debates sobre esse assunto, especialmente acirrados após o cancelamento pelo Superior Tribunal de Justiça de sua Súmula 91, que claramente definia a competência da Justiça Federal para julgar os crimes contra a fauna. Há entendimentos no sentido de que basta um interesse federal para deslocar-se a competência para o julgamento da causa pela Justiça Federal. Outros, ao revés, entendem que é necessária a presença da União, entidade autárquica ou empresa pública federal em um dos pólos do litígio para firmar-se a competência na Justiça Federal.

Isso vem implicando aumento significativo de processos relacionados à competência para julgar matéria ambiental, com enorme prejuízo, logicamente, para o direito material envolvido na contenda, que toma ares de exacerbada gravidade em se tratando da tutela ao meio ambiente. Isso, sem mencionar o gasto de energia dos órgãos do judiciário federal no sentido de julgar uma mesma questão incontáveis vezes.

Sobre esse assunto, manifestou-se, com muita propriedade, Moro (2003, p.166):

Não é qualquer interesse genérico federal que autoriza a submissão da causa à Justiça Federal. No entanto, exigir-se, nos casos cíveis, a caracterização de um, às vezes misterioso “interesse jurídico” federal, ou, nos casos criminais, em que a União, suas autarquias ou empresas públicas sejam o sujeito passivo do delito, não encontra apoio no texto expresso da Constituição ou das leis, levando ainda à dissonância entre as competências administrativas federais e a competência da Justiça Federal.

As normas principais sobre a competência cível e criminal atribuídas à Justiça Federal estão previstas no art. 109, incisos I e IV da CF/88, respectivamente, *verbis*:

[...]

as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, réis, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral.

A Constituição Federal de 1988 trata da Justiça Federal a partir de seu art. 106, estabelecendo que os órgãos que a compõem são os Tribunais Regionais Federais e os juízes federais.

Sua competência está distribuída entre cinco regiões, segundo critério de volume de ações, não havendo qualquer coincidência com as regiões geográficas do país.

5.2.2.2 O Tribunal Regional Federal da 1ª Região

Os tribunais regionais federais, como visto, têm sua competência distribuída em cinco regiões. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região tem competência originária para as ações determinadas pela Constituição Federal no âmbito de sua região e, também, a competência recursal (2ª instância) para as ações julgadas em primeira instância pelos juízes federais dos estados que compõem a primeira região (Figura 2).

FIGURA 2 – Mapa contendo os Estados sob jurisdição do Tribunal Regional Federal da 1ª Região

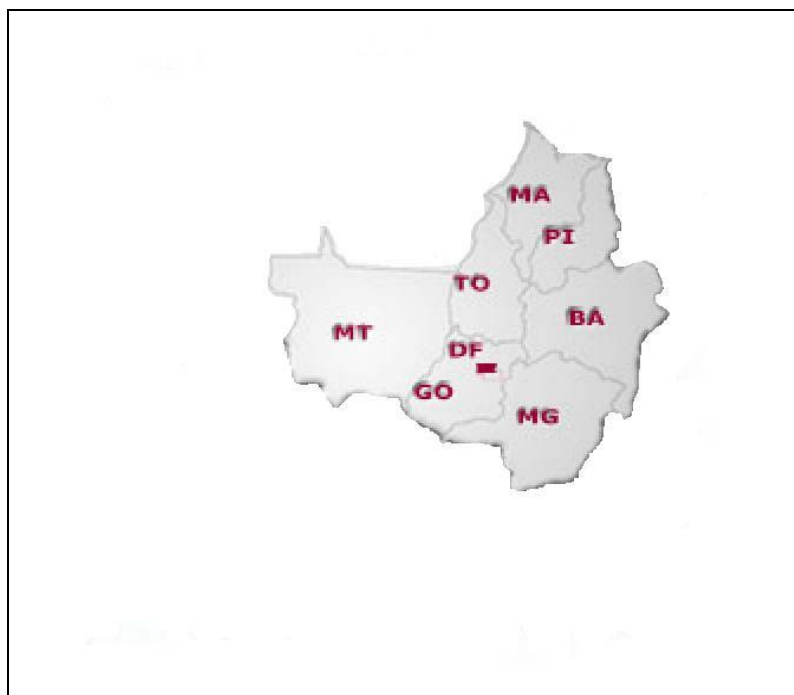


Fonte: TRF-1 com adaptações (2004)

5.2.2.2.1 A jurisdição do TRF-1 sobre o núcleo do cerrado

A razão da eleição dessa jurisdição federal representada pelo TRF-1 para a pesquisa é o fato de sua competência territorial ocorrer sobre a região onde se situa a área nuclear do cerrado. A figura 3 representa a coincidência entre a área central do cerrado no Brasil e os Estados cuja jurisdição federal está sob a competência do TRF-1.

FIGURA 3 – Mapa contendo os estados sob jurisdição do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e que concomitantemente integram a ecorregião nuclear do cerrado.



Fonte: TRF-1 com adaptações.

6 OS CONFLITOS AMBIENTAIS NO CAMPO JUDICIAL

6.1 A metodologia

O presente trabalho se propôs a analisar as decisões emanadas do Tribunal Regional Federal da 1ª Região em matéria ambiental. O objetivo foi o de obter informações sobre os conflitos ambientais que desaguaram no Judiciário, especialmente os ocorridos na região da pesquisa, qual seja, o *core* do cerrado, abrangido pelos estados de Goiás, Tocantins, Minas Gerais, Mato Grosso, Bahia, Maranhão, Piauí e o Distrito Federal, entre os anos de 1988 a 2004, e qual o padrão de julgamento daquele Tribunal.

A escolha dos conflitos judiciais deveu-se a uma estratégia de delimitação do objeto de estudo. Foram considerados apenas os conflitos reconhecidos, pelo campo judicial, como ambientais, isto é, conflitos envolvendo o meio ambiente natural. Não foram levados em conta os demais conflitos considerados ambientais pelo complexo debate sobre o assunto.

A pesquisa foi realizada no banco eletrônico de dados do TRF-1, entre os dias 18 de fevereiro de 2005 e 25 de março de 2005. Paralelamente à pesquisa foram lidos os 178 *Informativos de Jurisprudência* disponíveis durante o período.

Como o interesse da pesquisa recaía sobre as questões ambientais, fez-se necessária a escolha de palavras-chaves afinadas com o tema, para extrair do sistema eletrônico de jurisprudência do TRF-1, somente aquelas que contivessem expressões compatíveis com o assunto a ser explorado. Deste modo, estabeleceram-se cinco palavras-chave para servirem de ferramenta de busca: meio ambiente, ambiental, fauna, flora e poluição. Outras palavras

correlatas foram testadas no sistema, sem sucesso: desenvolvimento sustentável, cerrado, bioma cerrado, água, solo e floresta.

Aplicando-se a ferramenta de busca preestabelecida, obtiveram-se como resposta do sistema 842 acórdãos, contendo quaisquer das palavras selecionadas. Em uma primeira análise, desprezaram-se os processos advindos de outros estados fora do núcleo do cerrado, pois não representavam interesse para a pesquisa, não se levando em conta assim 205 acórdãos.

Procedeu-se a partir de então à leitura das ementas dos 637 acórdãos restantes que continham quaisquer das palavras-chave e eram provenientes dos estados selecionados para a pesquisa. Desta etapa do trabalho, foram ignoradas as decisões cujo conteúdo material não fosse de cunho ambiental²⁹, restando um total de 414 acórdãos que atendiam aos requisitos da pesquisa: (a) continham quaisquer das palavras-chaves; (b) procedência no âmbito da região do *core* do cerrado; (c) conteúdo material compatível com o objetivo da pesquisa. Com isso, delimitou-se a amostra.

Passou-se então à análise do conteúdo dos acórdãos (ementas) da amostra. Os acórdãos foram classificados por (a) número do processo; (b) tipo de ação ou recurso; (c) data de entrada do processo no TRF-1 e data de julgamento da ação; (d) origem do processo; (e) partes do processo; (f) natureza do conflito; (g) tipo geral de decisão.

²⁹ Algumas decisões, apesar de conterem palavras como meio ambiente, ambiental ou outra selecionada, possuíam conteúdo não-compatível com a questão pesquisada. Grande número desses acórdãos dizia respeito a ações de servidores do Ibama contra a União, a fim de obterem melhorias salariais. Como a palavra meio ambiente aparece no nome do órgão – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – o sistema não faz a crítica, nem apresenta meios de fazê-lo, obrigando o pesquisador a proceder à seleção mediante a leitura da ementa.

A classificação por número do processo garantiu a singularidade deles, quer dizer, não houve repetição de processos, descartando-se assim a possibilidade de dupla contagem. Além disso, com o número do processo foi possível o acesso ao inteiro teor da decisão, para melhor esclarecimento do conteúdo da ação ou mesmo para melhor delimitar o tema do conflito. O tipo de ação ou recurso fez-se necessário especialmente para estabelecer-se a participação de atores sociais nas demandas ambientais, isto é, ações civis públicas em grande número poderiam indicar forte participação do Ministério Público ou de organizações não-governamentais; elevado número de ações populares poderia significar um movimento de busca do Judiciário por parte dos cidadãos individualmente; e número significativo de recursos meramente processuais poderia indicar exagerado compromisso com a forma do processo em detrimento do conteúdo material de direito.

As datas de entrada e de julgamento do processo indicariam a quantidade de meses que o processo ambiental tramitou na 2^a instância do Judiciário federal, o que revelaria o quão lento ou célere o TRF-1 tem se mostrado nas questões ambientais postas a seu julgamento.

A origem do processo por Estado-membro garantiu conhecer-se a origem do conflito. Essas informações associadas a outras poderiam demonstrar que tipo de conflito é mais comum em determinada localidade.

Para o conhecimento de quem foram os atores demandantes e demandados em questões ambientais, identificaram-se as partes do processo. Com essa estrutura processual do litígio seria possível estabelecer os conflitos entre interesses públicos e privados.

O levantamento do tipo de conflito traria ao conhecimento a matéria-prima dos conflitos ambientais ocorridos na área delimitada, objeto precípua deste trabalho.

E por fim, listou-se o tipo de decisão, se favorável ou não ao meio ambiente.

No que diz respeito à classificação pela natureza do conflito, contemplaram-se oito possibilidades de estruturação processual do litígio: (1) exigência de EIA/RIMA; (2) competência para julgar; (3) competência para licenciamento; (4) desapropriação; (5) anulação de ato administrativo; (6) dano ao meio ambiente; (7) crime ambiental e (8) outros. Para fins deste trabalho, cada acórdão foi classificado segundo a matéria considerada preponderantemente em sua ementa.

As decisões cujo conteúdo dispunham sobre a “exigência de EIA/RIMA” e “crime ambiental” não merecem maiores esclarecimentos, visto que o rol de acórdãos classificados nesses dois tipos de conflito tem o caso bem delineado, não pairando dúvidas quanto à classificação. Aquelas a respeito da “competência para julgar” têm como conteúdo a disputa entre o órgão jurisdicional federal e estadual para julgar a matéria ambiental, o mesmo ocorrendo com a “competência para licenciamento”, uma disputa entre a autoridade ambiental estadual e federal para o licenciamento de atividade causadora de impacto ambiental.

Para a classificação do conflito como “desapropriação”, foram selecionados todos os casos de ações indenizatórias para fins de reforma agrária cujos cálculos do valor final indenizável pela terra eram interpretados diferentemente pelo Incra e o proprietário do imóvel, especialmente o relacionado ao espaço com cobertura vegetal natural e também os casos de desapropriação para a criação de unidades de conservação.

Para classificar o conflito como de “anulação de ato administrativo”, selecionaram-se todas as ações que continham pedido de anulação de multa, anulação de ato normativo emanado de autoridade ambiental, anulação de audiência pública, obrigatoriedade de emissão de alvará e outras.

Classificou-se o conflito como “dano ambiental” o expresso nas ações cujos conteúdos continham claramente o pedido de reparação ao dano ambiental na forma indenizável em pecúnia ou em obrigação de fazer ou não-fazer.

Classificou-se em “outros”, os casos que não se encaixavam apropriadamente nos itens anteriores. Compuseram esse item questões de ilegitimidade da parte para agir em juízo ou uso equivocado da ação processual para a matéria contestada, entre outros de menor relevância.

Registraram-se dois tipos específicos de decisão: (1) a favor do meio ambiente; (2) contrária ao meio ambiente. Para a interpretação das decisões, utilizou-se critério subjetivo. Assim, por exemplo, quando o TRF-1 considerou-se incompetente para julgar determinada ação ambiental ou mesmo deixou de validar atos processuais já praticados em nome de uma competência jurisdicional duvidosa, reputaram-se tais decisões como contrárias ao meio ambiente, que deixaram de ter uma instância federal para o julgamento da contenda; ou quando o TRF-1 desclassificou um crime ambiental para outra espécie de ilícito com menor penalidade, interpretou-se tal decisão como contrária ao meio ambiente.

A par do levantamento, elegeram-se dois casos do universo pesquisado a fim de analisá-los pormenorizadamente com o fito de ilustrar os fundamentos utilizados pelo órgão julgador

quando decide contra ou a favor do meio ambiente. Para a escolha dos dois casos, privilegiaram-se aqueles que obtiveram, em suas decisões, expressivos votos que pudessem demonstrar o que motivou o convencimento do julgador para decidir-se contra ou a favor do meio ambiente.

A partir da sistematização de todos esses dados, pôde-se interpretá-los a partir da frequência simples e do cruzamento entre variáveis para delinear os resultados que se apresentam a seguir.

6.2 Análise dos resultados

6.2.1 Resultados quantitativos

6.2.1.1 O conflito chega ao Judiciário

Conforme a Tabela 1, a seguir, percebe-se que o número de ações por ano cresceu na medida do tempo, muito embora se reconheça que os conflitos ambientais não têm chegado, como deveriam, aos *fori* judiciais. Reforça esse entendimento a situação de que o número total de ações judiciais estudadas compreende um período de 16 anos em um universo de 14 estados brasileiros. Aguiar (2002, p. 205), ao realizar pesquisa na jurisprudência ambiental do Superior Tribunal de Justiça, concluiu que “não há um número expressivo de ações sobre direito ambiental fora das regiões Sul e Sudeste”. Também Fuks (1993) comprovou, em pesquisa realizada no Tribunal do Estado do Rio de Janeiro, que, durante 8 anos, entre 1985 e 1993, foram realizadas apenas 100 ações ambientais. Tais informações, associadas aos dados colhidos na pesquisa, reforçam a idéia de que é difusa a carência de ações judiciais ambientais.

O fato é que a sociedade não apela ao Judiciário, e essa inibição pode ter origem em fatores como o descrédito na instituição, o longo percurso até a sentença, debilidade organizacional ou falta de orientação ou ainda o custo da demanda, dentre outros.

TABELA 1 - Número total de decisões do TRF-1(acórdãos) com qualquer uma das palavras-chaves em suas ementas.

Ano da Decisão	Nº de Acórdãos
1989	3
1990	24
1991	7
1992	8
1993	9
1994	15
1995	14
1996	13
1997	10
1998	22
1999	37
2000	50
2001	55
2002	206
2003	180
2004	189
Total	842

Capelletti & Garth (2002), discutindo sobre as soluções práticas para os problemas de acesso à justiça, destacam que o alto custo de uma lide judicial implica uma barreira para a grande maioria da população. Pessoas ou organizações que possuem recursos financeiros para suportar os custos de um litígio têm vantagens óbvias ao propor ou defender demandas. E é certo que a própria localização do TRF-1, na capital da República, pressupõe custos adicionais de deslocamento de advogados. Sobre esse assunto, Moraes (2005, p. 2) enfatiza que o litigante se sente prestigiado quando seu advogado tem efetivamente contato com o

juiz responsável pela sua causa, e que os recursos processados em segundo grau deveriam ocorrer mais próximos da população diretamente afetada pelo fato e não em Brasília, “enigmático recanto de burocratas”.

Ademais, asseveram ainda Capelletti e Garth (*op.cit*) ser impensável que um leigo possa decifrar leis cada vez mais complexas e adote procedimentos misteriosos e necessários para ajuizar uma causa. Defendem que um assistente judiciário possibilitaria maior acesso à justiça, especialmente dos hipossuficientes. De fato, o defensor público é figura essencial para agir judicialmente em socorro dos mais pobres, especialmente em defesa de direitos como o do meio ambiente. Embora a assistência judiciária gratuita esteja relativamente bem-estruturada e receba apoio governamental, não se tem notícia de sua atuação na seara dos direitos difusos.

A par das dificuldades apresentadas, os autores ainda reforçam a idéia de um Judiciário distante e inacessível em vista da disposição psicológica das pessoas para recorrer a processos judiciais. Assim se referem: “Pessoas que procurariam um advogado para comprar uma casa ou obter o divórcio, dificilmente intentariam um processo contra uma empresa cuja fábrica esteja expelindo fumaça e poluindo a atmosfera”. (CAPELLETTI, GARTH, 2002, p.24)

Isso implica necessariamente reconhecer que o acesso ao Judiciário ainda é privilégio de poucos, especialmente em sede de tribunal de apelação, o que talvez explique o baixo número de ações ambientais na Corte estudada.

Os primeiros casos ocorrem em 1989. Isso pode ser explicado pela promulgação da Constituição Federal em 8 de outubro de 1988, ocasião que foram criados os TRFs e

estabeleceu-se como direito o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Porém mais da metade das decisões foram tomadas nos últimos três anos. Resultaram insignificantes as ações ambientais em sede dos Juizados Especiais Federais (três processos).

Criados pela Lei 10.259 de 12 de julho de 2001, os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal têm o condão de propiciar maior acesso à justiça, posto que, dotados de um procedimento mais simplificado, tornaram-se acessíveis até para aqueles que não podem pagar por um advogado. Popularmente conhecidos como Juizados de Pequenas Causas, passaram a ter vida graças à Emenda Constitucional n. 22, de 18 de março de 1998, que introduziu parágrafo único no art. 98 da Constituição, permitindo, assim, a criação de Juizados Especiais que já existiam na esfera estadual, também na Justiça Federal.

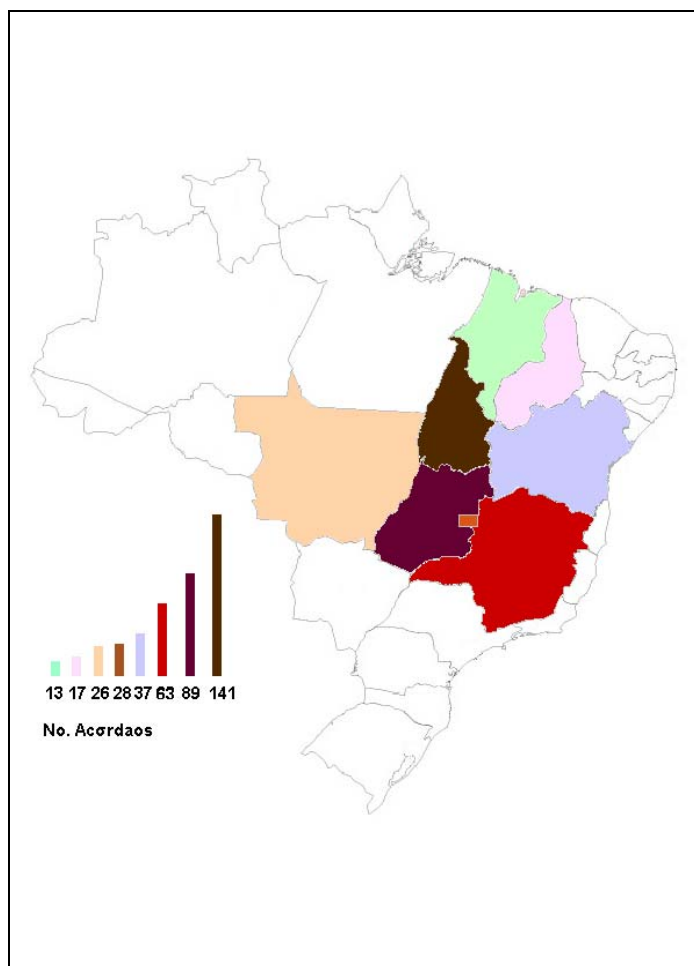
O processo do Juizado Especial é orientado pelos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, celeridade, conciliação, publicidade e principalmente a gratuidade, que isenta do litigante o pagamento de taxas, custas processuais e despesas, além de gerar economia pela não necessidade de contratar advogado, visto dispensar-se este profissional para as ações intentadas nessa instância especial. Outra generosidade da lei é a ausência do ônus da sucumbência³⁰. Além disso, prevê a lei que o funcionamento dos Juizados Especiais pode ocorrer em horário noturno, tudo para facilitar o pleno acesso de todos à Justiça. Recorre-se das suas decisões para as Turmas Recursais.

Apesar de toda essa facilidade, não se mostrou evidente, durante a pesquisa, um aporte de processos que pudesse se considerar como relevante.

³⁰ O princípio do ônus da sucumbência determina que aquele que perder a ação arcará com os custos da parte vencedora, ressarcindo a esta as custas processuais e honorários advocatícios pagos previamente, salvo se comprovada má-fé.

Em uma análise espacial, nota-se que a mobilização para a ação ambiental judicial diminui em proporção ao distanciamento da sede do TRF-1 (Figura 4), sendo o Distrito Federal, Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso, os campeões em número de processos, além de apresentarem uma habitual litigância. Nas regiões predominantemente carentes – os carentes organizacionais, parafraseando o ministro Antônio de Pádua Ribeiro³¹ –, vê-se uma gradativa diminuição desses números, além de uma participação na litigância apenas eventual.

FIGURA 4 – Distribuição espacial por número de acórdãos



³¹ Conferência proferida em 23/06/99, por ocasião do “Congresso Brasil-Portugal Ano 2000”, em Coimbra, Portugal, pelo ministro do Superior Tribunal de Justiça.

6.2.1.2 A natureza do conflito

Segundo a Tabela 2, o elevado número de processos referentes à competência para julgar, provenientes do estado de Tocantins, tinha como agente demandante o Ministério Público, em quase 100% das ações estudadas. O excessivo número de processos versando sobre o mesmo tema ocorreu em determinado espaço de tempo – até meados de 2001 –, ocasião em que pairavam dúvidas sobre os exatos limites da competência da Justiça Federal para julgar ações ambientais. Percebeu-se na pesquisa que, à medida que se consolidava o entendimento sobre o assunto, as ações do Ministério Público em Tocantins, versando sobre a competência para julgar determinadas questões ambientais, tornaram-se mais escassas. Esse fenômeno não ocorreu nos demais estados da Federação, podendo-se interpretar tal atitude como uma provocação do MPF-TO para que os desembargadores do TRF-1 se posicionassem com clareza sobre sua competência.

As ações criminais ambientais representaram 24,1% do total de ações pesquisadas, constituindo a segunda maior causa de conflito ambiental, no âmbito do TRF-1. Uma vez mais se percebe exagerado número de processos concentrados no estado de Minas Gerais e Distrito Federal, confirmando a conclusão da análise espacial, já referida.

Na análise pormenorizada desses processos, verificou-se que os crimes têm como autores pessoas físicas, não tendo sido encontrado no estudo nenhum caso de crime ambiental praticado por empresa.

TABELA 2 - Número de acórdãos do TRF-1, organizados por espécie de conflito e por Estado da Federação.

	Exigência EIA/RIMA	Competência julgar	Competência licenciamento	Desapropriação	Anulação Ato Administrativo	Dano Ambiental	Crime Ambiental	Outros	Total
Bahia	2	5	-	4	11	2	2	-	26
D.Federal	-	9	1	2*	12	11	27	1	63
Goiás	1	2	1	6	7	7	2	2	28
Maranhão	3	1	1	2	3	2	1	-	13
M.Gerais	-	12	3	9	18	15	31	1	89
M. Grosso	1	8	-	2	14	5	7	-	37
Piauí	-	4	2	-	-	4	7	-	17
Tocantins	-	105	4	-	-	1	30	1	141
Total	7	146	12	25	65	47	107	5	414

*As ações de desapropriação tiveram início no Estado da Bahia, seguiram para Brasília por força da sede de uma das partes da ação, ou seja, Incra e IBDF.

Configurou-se uma novidade jurídica a inserção na Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, da criminalização da pessoa jurídica nos crimes ambientais. No art. 3º da referida lei tem-se que:

As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício de sua entidade.

Assim ficou estabelecido que a pessoa jurídica é sujeito ativo do crime ambiental³². O que justificou a novidade, conforme lecionam Costa Neto, Bello Filho e Costa (2001), é que as empresas se valiam da irresponsabilidade penal da pessoa jurídica, diluindo a responsabilidade por uma decisão poluidora, isto é, acabavam punidos somente os agentes com ocupação inferior e sem poder decisório na hierarquia da empresa. Foi exatamente a dificuldade na comprovação da atitude dos diretores e sócios-gerentes que justificou a opção do legislador de “criminalizar a conduta da própria empresa, driblando, assim, a astúcia do mundo empresarial em esconder-se por trás da pessoa jurídica, escapando das sanções criminais ambientais”.(op.cit. p.38).

³²Muito se tem falado a respeito da responsabilidade penal da pessoa jurídica depois da edição da lei dos crimes ambientais, inclusive com posições que sustentam a inconstitucionalidade da questão, como o professor Luiz Regis Prado (PRADO, Luiz Regis, Crimes contra o Ambiente, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p.29) e René Ariel Dotti (DOTTI, René Ariel. Os atentados ao meio ambiente: responsabilidade e sanções penais. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, a. 2, v.7. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 1994, p. 124) que reconhece que a “responsabilidade penal continua sendo de natureza estritamente humana”. No entanto, estas posições são minoritárias tanto na doutrina quanto na jurisprudência, prevalecendo o entendimento de que a pessoa jurídica não é mera ficção, mas realidade. Argumenta a maioria dos doutrinadores, dentre eles Gilberto e Vladimir Passos de Freitas (FREITAS, Gilberto Passos de ; FREITAS, Vladimir Passos de. Crimes contra a Natureza, 6ª ed. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2000, p. 63) que a responsabilidade criminal da pessoa jurídica em se tratando de meio ambiente não é meramente pessoal, mas social, porque sua responsabilidade não decorre de fator psicológico, subjetivo, mas de um comportamento institucional, isto é, um mesmo sujeito pode atuar a título pessoal ou representando um ente coletivo. Para maiores informações vide Freitas, já referenciado.

Verificou-se também que dentre as ações por crimes, encontravam-se os crimes contra a fauna, especialmente a apanha e manutenção em cativeiro de pássaros silvestres, acompanhados de outro tipo específico de crime, o dano à unidade de conservação.

Ressalta-se que tais processos foram, em sua grande maioria, julgados improcedentes na primeira instância, quando os sujeitos ativos dos crimes foram absolvidos pelo juiz singular da seção judiciária originária do processo criminal. Nas suas razões, alegavam aqueles juízes que a produção de insignificante dano ao meio ambiente não justificaria uma condenação criminal. Em apelação, os desembargadores do TRF-1 reformaram quase todas as sentenças absolutórias, para condenar os culpados.

No estudo das ações criminais ambientais do TRF-1, notou-se que os votos de decisão dos desembargadores continham um aspecto a mais – um *plus* – que a pura aplicação do direito. No caso, por exemplo, do julgamento de um recurso do Ministério Público contra a decisão do juiz singular que não recebeu a denúncia, por entender ser insignificante o dano ambiental produzido pela ampliação de 29 m² de uma casa de alvenaria, adentrando uma unidade de conservação, assim se manifestou o magistrado:

Tratando-se de matéria ambiental, o princípio da insignificância deve ser apreciado com zelo e cautela diferenciados. É que a biota, conjunto de seres animais e vegetais de uma região, pode se revelar extremamente diversificada, ainda que em nível local. Em pequenas áreas podem existir espécimes só ali encontradas, de forma que determinadas condutas, inicialmente insignificantes, podem conter potencialidade suficiente para causar danos irreparáveis ao meio ambiente.

A prática de condutas contra o meio ambiente, a qual poderia, isoladamente, ser considerada de menor potencial ofensivo, e, por isso mesmo, menos lesiva, quando considerada em conjunto, afeta o interesse público, pois, somada com outras, reclamam real extensão do dano provocado ao equilíbrio ambiental por pequenas ações.

[...] o evento criminoso, evidentemente, não se reduz a um dano na esfera patrimonial. A lesão ao meio ambiente há de ser encarada em termos qualitativos. (Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 3ª Turma, Data da

Decisão: 28/9/2004; nº proc.:RCCR 2003.34.00.038110-8/DF; Relator: desembargador federal Tourinho Neto)

Ao reformarem tais sentenças de primeiro grau, os desembargadores do TRF-1 sinalizaram que os juízes não podem ser espectadores isentos, porque eles, na realidade, suportarão os efeitos de suas decisões. Tem razão Nalini (1996, p.11) quando assevera que “[...] o juiz não sobrepassará incólume à transformação do ambiente por ele autorizada, pois integra a comunidade dos interessados e nenhuma imunidade o privilegiará”.

Nas ações classificadas como de “Anulação de Ato Administrativo”, verificou-se elevado número de recursos quanto a forma. A discussão focava, na grande maioria dos processos, tão somente o aspecto formal dos procedimentos, passando ao largo a discussão de direito objetivo implícito na ação. Tal acontece porque o próprio direito processual alberga uma infinidade de recursos, que nas mãos de um litigante ousado, se transformam em “recursos meramente protelatórios” de uma decisão. E muitas vezes com a cumplicidade de alguns juízes que concebem o formalismo processual como o mais importante objetivo de sua função, implicando, para citar Dallari (2002, p. 82), “uma preocupação bem maior com a legalidade do que com a justiça”. De todo o modo, tais decisões foram consideradas desfavoráveis ao meio ambiente, posto que enquanto esperou-se uma solução para questões formais, o direito material ficou em compasso de espera.

No que se refere ao licenciamento ambiental, os conflitos limitaram-se à competência para o ato administrativo do licenciamento. Ora a autoridade ambiental estadual clamava por sua competência exclusiva para licenciar, ora o clamor procedia da autoridade federal. A julgar pelo baixo número de ações nesse sentido, torna-se forçoso reconhecer que a hipótese formulada para a pesquisa foi falseada.

Não ocorreu na pesquisa abundância de ações preventivas, mostrando-se mais comuns as ações reparadoras, quando o dano ao meio ambiente já era um fato. No entanto, essa deficiência não deve ser imputada ao Judiciário, mas aos que não propõem as ações que seriam cabíveis, tempestivamente.

Pouco se utilizou a noção de direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para motivar as decisões em que, muitas vezes, deixou-se de convenientemente explicitá-lo, e foram raras as ocasiões da aplicação da noção de desenvolvimento sustentável nos casos julgados. A tendência foi a de resolver a causa aplicando-se princípios da legislação comum, propondo muitas soluções impregnadas de velhos conceitos do sistema jurídico.

No entanto, é preciso reconhecer o esforço de alguns desembargadores do TRF-1, claramente demonstrado em seus votos, de dar grande amplitude e extensão a determinados institutos e regras jurídicas para a efetiva tutela do meio ambiente. Pode ser exemplo dessa afirmação o caso da ação civil pública intentada pelo Ministério Público do Estado do Piauí e o Ministério Público Federal contra um empreendedor e o Estado do Piauí, para que cessassem as obras de quatro termelétricas, autorizadas mediante licenciamento simplificado com base na Resolução Conama 279/01 até que fosse elaborado o EIA/RIMA e que o Ibama se manifestasse quanto ao licenciamento.

Além de constituir-se um caso de conflito de competência para o licenciamento, a ação continha um conflito de interesses, quais sejam: o interesse público na geração de energia e o interesse público na preservação do meio ambiente.

Durante os intensos debates, assim se manifestou um dos magistrados:

Senhor Presidente, a Constituição Federal, no art. 225, § 1º, inciso IV, exige, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade. Esse é o princípio maior que a Constituição exige. Sempre que instalada obra ou atividade potencialmente lesiva ao meio ambiente, deve ser elaborado um prévio estudo de impacto ambiental. A discussão, aqui, é se poderia ser feito um estudo de impacto ambiental mais simplificado.

Pelo que pude entender da decisão do Juiz, embargou ele a obra, exatamente por entender que deveria haver o prévio estudo de impacto ambiental mais completo, e não o simplificado; não retirou ele do Estudo a competência para esse licenciamento, só entendeu que ele deveria ser precedido de estudo de impacto ambiental mais completo.

[...]

Data venia, entendo que a decisão de Sua Excelência, a meu ver, encontra-se suficientemente fundamentada e acredito que o interesse público na solução do problema da energia elétrica equipara-se ao interesse público e coletivo que todos temos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A decisão do Juiz está a obstar o início ou a continuidade das obras só enquanto não se elabora o prévio estudo completo de impacto ambiental, que não é tão demorado assim. Então, a essa altura, em questão de alguns meses, esse estudo de impacto ambiental pode ser elaborado e permitir, em sendo o caso, a continuidade da obra. (Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Proc. N. AGGS 2002.01.00.028045-0/PI. Corte Especial. Voto da Desembargadora Assusete Magalhães, 20/03/2003)

Ao final, entenderam os membros da Corte Especial que a decisão de exigir-se EIA/RIMA poderia causar grave lesão ao Estado do Piauí, confirmando o licenciamento simplificado para a construção das quatro termelétricas.

O controle judicial realizado no direito contemporâneo mostra-se bastante distinto do realizado no século XIX. Na atualidade, a característica basilar do ordenamento jurídico é a prevalência de um conjunto de regras e princípios, e o direito ambiental é o melhor exemplo disso. Tal característica do direito ambiental torna sua interpretação mais elástica, vez que os princípios são mais etéreos, ou como define Canotilho (1993,p.172), “*standards* vinculantes e tradutores do ideal de justiça”, enquanto as regras são bem definidas. Porque a questão judicial ambiental apresenta elementos de extrema complexidade, essa situação enseja a possibilidade de múltiplas soluções jurídicas a depender da configuração das situações fáticas,

não se podendo determinar, *a priori*, que decisão será formada pelo órgão julgador. Dependerá, exclusivamente, do magistrado³³, a busca de uma “sentença amiga do meio ambiente” (FARIA, 2002, p.100).

6.2.1.3 As partes do conflito – autores

Passa-se então à análise dos atores envolvidos nas lides ambientais, no âmbito do Tribunal foco deste estudo. Para melhor compreensão, é preciso esclarecer que, na tabela, estabeleceu-se a sigla PUB para designar os atores públicos e PRI, para os privados.

Analisando a Tabela 3 e 4, percebe-se que há uma vantagem significativa para os autores públicos na provocação do Judiciário, tendo à frente o Ministério Público como o principal demandante em matéria ambiental. Quanto às instituições públicas³⁴, estas apresentaram recursos ao TRF-1, geralmente impelidas a contestar sentenças de primeiro grau a elas desfavoráveis.

Nota-se baixo número de ações cujos autores sejam organizações não-governamentais, especialmente os grupos ambientalistas. É curioso perceber que os costumeiros defensores do meio ambiente pouco figuram na esfera estatal de resolução de conflitos.

Na pesquisa empreendida por Fucks (2001), este dado também foi encontrado. Registra o autor que a baixa incidência de propostas judiciais por parte de ONGs ambientalistas deve-

³³ Algumas vezes, sem dúvida, essa decisão tornar-se-á muito difícil, pelo fato de serem aplicáveis ao mesmo caso, vários princípios. Deve, entretanto, o juiz decidir qual princípio prevalecerá no caso concreto. Dworkin (1989, p. 146) denomina essa situação "hard case".

³⁴ Convencionou-se, neste trabalho, chamar de instituições públicas os órgãos pertencentes à administração indireta do Poder Executivo, notadamente o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis-Ibama, dentre outros.

se à opção por outras arenas públicas como seu campo de atuação. Jacobi (2003) alerta que as entidades ambientalistas ainda carecem de profissionalismo, estando muitas delas sem registro ou sede e incapazes de desenvolver um núcleo militante. Crespo (1997) afirma que a maioria das ONGs ambientalistas atua localmente, não tem sede ou *staff* remunerado e opera com orçamentos ínfimos. Além disso, essas entidades têm maior grau de concentração na região Sudeste e Sul do país e têm atuações bem delimitadas, muitas vezes voltadas para a educação ambiental. (JACOBI, 2003). Essas, as razões para o número inexpressivo de ações judiciais promovidas por tais entidades.

TABELA 3 – Acórdãos do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, distribuídos por partes processuais figurantes no pólo ativo da ação.

Estado Partes	BA	DF	GO	MA	MG	MT	PI	TO	Total
Empresa PRI	3	16	3	1	11	6	2	-	42
Ministério Público	7	34	7	4	34	5	6	134	231
ONG PRI	1	2	-	-	1	-	-	-	4
Poder Público	11	7	17	6	18	10	5	2	76
Pessoa Física	4	4	1	2	25	16	4	5	61
Total	26	63	28	13	89	37	17	141	414

TABELA 4 – Quantidade de autores, segundo modalidade pública ou privada.

Autores públicos	Percentual (%)	Autores privados	Percentual (%)
307	74,15%	107	25,85%

Contudo surge no cenário judicial um outro ator demandante de ações ambientais, que representa os grupos organizados de moradores.

Reconhece Fuks (2001, p. 90), que a participação dessas associações de moradores na esfera judicial de conflitos “tem caráter espontâneo, na forma de reação imediata a incômodos relativos ao bem-estar da população”. Assevera também que sua atuação restringe-se ao encaminhamento das queixas dos moradores ao Ministério Público, com raras proposições judiciais efetivas.

Na presente pesquisa, encontrou-se uma única atuação de associação de moradores litigando exatamente contra o Ministério Público. Mas pela complexidade do conflito e sua longa trajetória no âmbito do Judiciário Federal, vale a pena que se registre a exceção.

A Associação dos Moradores do Setor Sul, da cidade de Goiânia, insurgiu-se, por intermédio de uma Ação Civil Pública, contra a Procuradoria Geral da União, no intuito de coibir a licitação para a obra da construção da sede daquele órgão do Ministério Público Federal. Nas suas alegações, refere-se à proximidade da obra à nascente do Córrego Buritis e que, por isso, a área estaria com seu uso restrito, nos termos de uma lei complementar municipal de ordenação do território.

Os laudos técnicos apresentados pela ré demonstravam que aterramentos e alterações ambientais ocorridos ao longo do tempo fizeram com que não se pudesse mais caracterizar o local originário da nascente. Na atualidade existe tão-só uma tubulação, que recolhe a água e promove o seu escoamento, distante o suficiente do lote destinado à obra pretendida e, portanto, fora dos limites da área de preservação ambiental. Assim, o juiz de primeiro grau, com base nesses entendimentos, sentenciou desfavoravelmente à Associação de Moradores.

Em apelação, o TRF-1 estabelece que é possível reconhecer-se, por registros antigos, o local da nascente verdadeira, o que determinaria a classificação do terreno como zona de preservação ambiental. Mesmo que tal não houvesse, ainda dever-se-ia aplicar o princípio do *in dubio pro natura*³⁵, o que não ocorreu ao juiz formulador da sentença de primeiro grau.

³⁵ Princípio pelo qual entende-se que na dúvida, protege-se a natureza.

Durante os debates, assim se manifestou um dos magistrados:

Penso que não pode também alterar a natureza das coisas. A nascente de um rio, ainda que o legislador a conceitue de forma diferente do fato natural, é o lugar onde a água brota da natureza e não o local do cano de onde a água sai. Esse fato, para mim, é relevante, ou seja, a nascente na natureza, não a por obra da ação humana. Mesmo que esta seja, para fins legais, a boca da canalização, se constrói uma imensa obra ou um conjunto de pequenas obras na nascente da natureza, haverá, evidentemente, contaminação do lençol freático. Pelo que dos autos consta, o lençol freático, no caso, é muito raso. Tenho informação que a poluição de detergente, produtos químicos, o limo, a sujeira das lavagens feitas no prédio do Tribunal de Justiça local inundam os pequenos lagos do Parque Buritis. Por que isso ocorre? O córrego não está, afinal, canalizado? Tal ocorre porque as águas poluídas de produtos químicos das lavagens penetram no subsolo e são levadas ao córrego. A construção do prédio do MPF não apenas aumentará a sujeira nos três Lagos Buritis, mas acabará com a água. O prédio da Procuradoria terá três mil toneladas: haverá um bombeamento negativo que fará que ao longo dos anos a água do lençol freático suba. No futuro, então a cidade não terá mais os três pequenos lagos que, hoje, ainda restam. (Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 5ª Turma, Data da Decisão: 25/6/2001; nº proc.: AC 2000.01.00.064228-4/GO Voto Vogal: Desembargadora Federal Selene de Almeida)

No que se refere às empresas demandantes, essas aparecem, em sua grande maioria, para contestar aplicação de multas ou mesmo nos recursos a sentenças que as condenaram ao pagamento de indenização ou obrigação de fazer ou não fazer. Ocorrem também nos litisconsortes do Poder Público estadual nas questões sobre o conflito de competência para o licenciamento. É preciso que se registre que a presença de empresas privadas, seja no pólo ativo ou passivo da relação processual, implicou reduzido tempo de tramitação do processo (média de 11,2 meses), se comparado ao período consumido por processos de mesma matéria com outros atores, configurando como partes (média 15,7 meses). Já as pessoas físicas figuram, na quase totalidade dos processos, no pólo ativo de apelações criminais, isto é, recorrendo de decisões condenatórias de primeiro grau. Nos casos envolvendo o valor a ser pago nas desapropriações de terras, as pessoas físicas, proprietários, sempre figuram no pólo oposto ao do Poder Público desapropriador.

Verifica-se baixo número de ações populares³⁶, que manejadas indevidamente pelo litigante não foram conhecidas pelo Tribunal. É de lamentar que o instrumento jurídico posto à disposição do cidadão para anular ato lesivo ao meio ambiente seja ainda um corpo estranho no ambiente judicial. Contrariamente, percebe-se forte utilização da Ação Civil Pública, confirmando que, embora necessários alguns aperfeiçoamentos nesse instrumento cível, é ele a ferramenta competente para a defesa do meio ambiente em juízo.

6.2.1.4 As partes do conflito - demandados

Uma vez analisados os principais atores sociais demandantes de ações ambientais, mister se faz a análise da contrapartida subjetiva do processo, qual seja, a dos atores contra os quais se demandam ações ambientais.

³⁶ Art. 5º, LXXIII Constituição Federal de 1988- Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência. Para maiores informações sobre a Ação Popular, vide José Afonso da Silva. *Direito Ambiental Constitucional*, 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. Ademais, as ações populares são instrumentos para aquela parcela da população que não consegue formalizar seus interesses por intermédio das instâncias legislativas, em face da extrema dificuldade de operacionalização da iniciativa popular no processo legislativo. As ações populares facilitam o exame pelo juiz dos interesses comunitários.

TABELA 5 – Acórdãos do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, distribuídos por partes processuais figurantes do pólo passivo da ação.

Estado Partes	BA	DF	GO	MA	MG	MT	PI	TO	Total
Empresa PR	8	3	4	2	13	1	3	-	34
Ministério Público	2	5	3	2	13	10	6	7	48
ONG PR	-	2	2	1	2	1	-	-	8
Poder Público	7	18	8	6	24	14	3	6	86
Pessoa Física	9	35	11	2	37	11	5	128	238
Total	26	63	28	13	89	37	17	141	414

TABELA 6 – Quantidade de demandados, segundo modalidade pública ou privada.

Demandados públicos	Percentual (%)	Demandados privados	Percentual (%)
134	32,36 %	280	67,64%

A par do exagerado número de processos referentes ao Estado do Tocantins, situação anômala já comentada anteriormente, percebe-se, a partir da análise das Tabelas 5 e 6, que aparecem no pólo passivo da relação processual as entidades privadas, representadas pelas empresas e pessoas físicas. Estas últimas relacionam-se sempre ao crime ambiental e às discussões sobre o valor da cobertura vegetal nas desapropriações. Quanto aos crimes ambientais cabe ressaltar, baseando-se na melhor doutrina³⁷, que o perfil do criminoso ambiental é diferente do marginal que comumente viola o ordenamento jurídico. O infrator ambiental, em não raras situações, é pessoa humilde, desconhece as leis e toma a natureza,

³⁷ Sobre esse assunto vide Adalberto Carim Antônio, Vara Ambiental, *In Direito Ambiental em Evolução*, Curitiba: Juruá, p.11-23.

especialmente a fauna silvestre, como meio de sua própria sobrevivência, ora caçando-a para servir de alimento, ora vendendo-a aos traficantes de animais silvestres³⁸.

As empresas, por seu turno, aparecem como pólo passivo geralmente em situações nas quais obtiveram em primeiro grau decisão favorável para anular ato administrativo, ou mesmo para minorar ou anular a aplicação de multa.

6.2.1.5 O julgamento pelo Tribunal

Os membros do Tribunal Regional Federal da 1ª Região têm decidido, em geral, de forma desfavorável ao meio ambiente. Das 414 decisões estudadas, 222 representaram impacto negativo sobre a natureza. Muito embora somente 192 acórdãos contenham decisões favoráveis, percebe-se, como já referido anteriormente, o esforço de alguns desembargadores no sentido de sensibilizar, por intermédio de seus votos, a cultura institucional do órgão do Judiciário federal.

Da leitura das decisões, depreende-se também uma falta de conhecimento geral em matéria ambiental por parte dos julgadores. É comum observar-se a troca de categorias das unidades de conservação (uso direto e indireto), o uso equivocado de denominação de parques, como por exemplo, o Parque Nacional de Brasília, diversas vezes referido como floresta nacional de Brasília, atribuir a propriedade da fauna brasileira à União etc. E embora as ações tenham o bioma cerrado como o lugar da ocorrência do litígio, a referência ao bioma não ocorreu nas decisões formuladas. Até mesmo aqueles que se mostram verdadeiros defensores do meio ambiente em seus votos, cometem deslizes típicos do desconhecimento da

³⁸ Para mais informações sobre o tráfico de animais silvestres e a exploração dos apanhadores, vide Renctas. Disponível na URL: <http://www.renctas.org.br>. Acesso em 26/05/2005.

matéria. Essas talvez sejam as razões da ausência do uso mais abundante do conceito de desenvolvimento sustentável nas decisões, já comentado anteriormente. Nalini (1992 p.265), em seus comentários sobre o papel do juiz na proteção dos direitos difusos, afirma que “a história recente da Justiça brasileira demonstra que o Judiciário nunca pecou por excessos, mas tem sido às vezes criticado pela omissão”.

Na verdade, seria de esperar-se que um magistrado, ao decidir sobre matéria ambiental se valesse de especialistas, não somente para formar a prova material, mas para orientá-lo quanto às peculiaridades do ambiente, sua importância e fragilidade, questões enfim, que fogem totalmente ao campo de atuação de um profissional acostumado ao foro. O tema ambiental, no Brasil, enseja a criação de seções judiciárias especializadas, a exemplo das Promotorias do Meio Ambiente, no Ministério Público, e no lugar dos juízes generalistas, teríamos juízes ambientalistas, mais afinados com as particularidades do setor.

Além disso, há correntes³⁹ que defendem a permissão de participação de entidades ligadas ao meio ambiente no processo de tomada de decisão⁴⁰. Assim, os Conselhos de Meio Ambiente, as organizações não-governamentais, as entidades ambientalistas e a Universidade podem fornecer subsídios valiosos para o juiz, permitindo maior democratização na atividade jurisdicional. Quanto mais expressiva a participação de setores da sociedade no processo, maior será a possibilidade de acerto da decisão.

³⁹ Neste sentido, Peter Häberle (1997, pp 9/10), na obra *Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta aos intérpretes da constituição: uma contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição*, defende que cidadãos e grupos de interesse, órgãos estatais, o sistema público e a opinião pública constituiriam valiosas forças produtivas da interpretação, cabendo aos juízes ampliar e aperfeiçoar os instrumentos de informação, especialmente no que se refere às formas gradativas de participação e à própria possibilidade de interpretação do processo constitucional.

⁴⁰ O *amicus curiae*, ou simplesmente amigos da corte, é construção norte-americana que consagra a intervenção de terceiros (individual ou organização) interessados no resultado do processo. (O *amicus curae* já está previsto em legislação nacional, como no caso da lei sobre ADC).

6.2.2 Resultados qualitativos – análise de casos

O juiz representa o Estado e este impõe que a solução para as divergências nascidas entre os litigantes se faça de maneira correta e rápida, de modo a restabelecer-se a paz social. Assim, o juiz tem a função de dirimir as contendas entre os indivíduos ou entre indivíduos e grupo, ou entre grupos e, nesta atividade jurisdicional, não se deve afastar do objetivo estatal. Para isso, é investido de poderes, assume deveres e responsabilidades inerentes à sua posição no processo judicial.

O julgador, ao decidir, agrega, como componente de sua decisão, “o coeficiente pessoal desde o seu quadro psicobiológico até a dosagem da sua mentalidade política” (PONTES DE MIRANDA, 1997 p. 405), limitado, entretanto, no seu livre convencimento pela lei que o obriga: a) a ter sua convicção condicionada aos fatos nos quais se funda a relação jurídica controvertida; b) às provas desses fatos; c) às regras legais e d) ao dever de demonstrar em sua decisão as razões do seu convencimento e motivar o porquê da atribuição valorativa com que foram consideradas as provas.

O ato decisório de um julgador se materializa na sentença⁴¹. Entende-se que a sentença é a vontade do Estado declarada pelo juiz. A sentença exige fundamentação, quando o juiz deve expor sua motivação e todo o horizonte dentro do qual se desenvolveu, tornando públicos os fundamentos que o levaram a tal decisão. Deste modo, não há julgamento livre. A sentença por simples intuição não prevalece, pois o vínculo ao livre convencimento do juiz obriga-o à motivação da decisão, que passa a ser um dever legal do julgador. Há uma

⁴¹ A sentença é a denominação que se dá à decisão de primeiro grau de jurisdição e acórdão à decisão proferida pelo segundo grau de jurisdição.

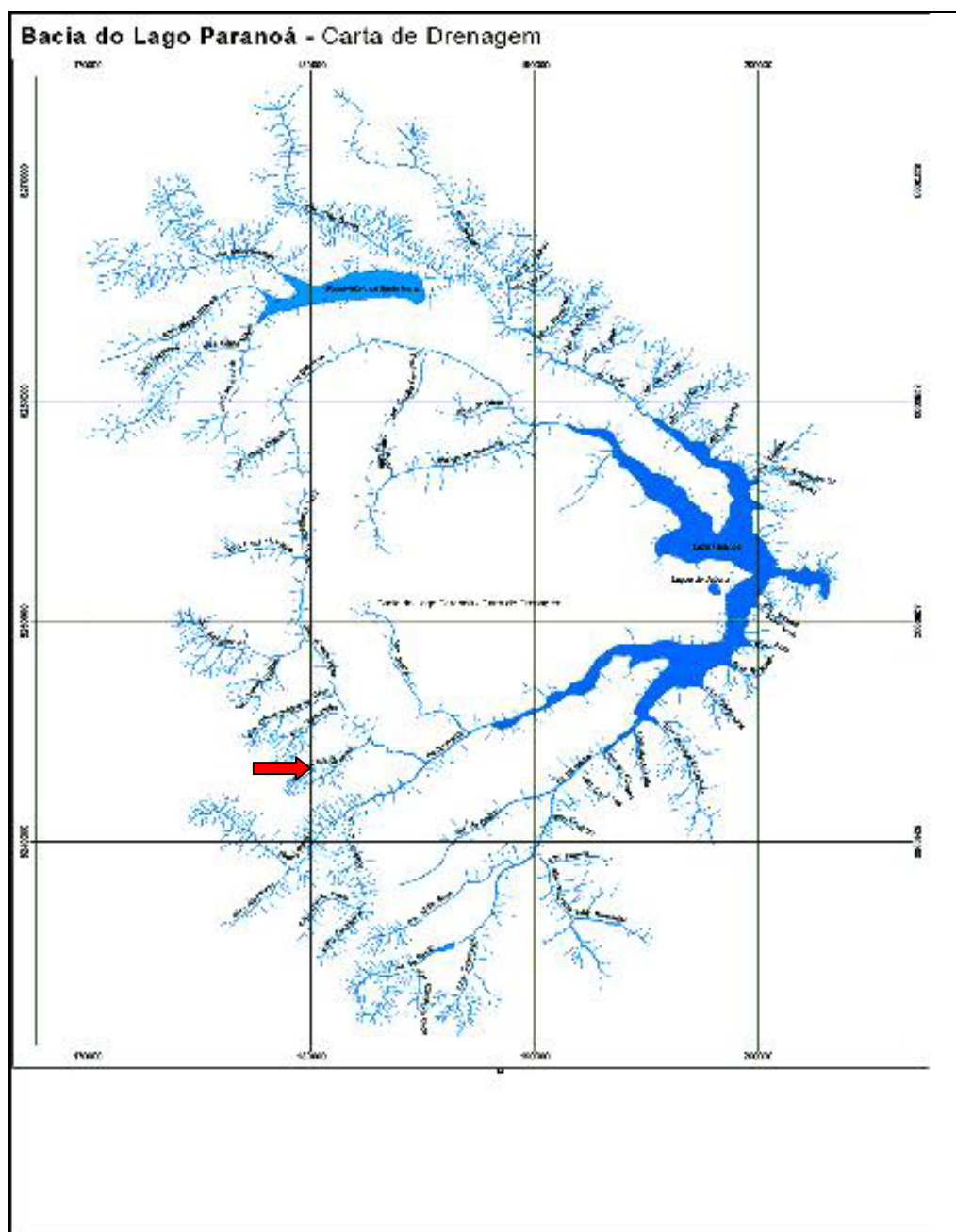
liberdade de convicção que convive com a dependência das provas existentes no processo e com os ditames da lei.

Transparece assim a importância da análise do discurso do julgador dentro de sua decisão, pois é mediante a linguagem do discurso que se extrai a ideologia manifesta na língua, isso porque “nas entrelinhas de uma decisão há um mundo importante, mas oculto, que consiste na subjetividade do juiz” (FRANCO, 2001, p.3) que, embora teoricamente imparcial, imprime em sua decisão os contornos de sua personalidade.

6.2.2.1 O caso do lodo do esgoto

Em 22/10/2002, foram despejadas por caminhões cerca de vinte toneladas de lodo de esgoto em área com declividade, nas proximidades do Córrego Vereda Grande (Figura 5), no Distrito Federal. O material permaneceu exposto por sete dias, sem qualquer medida de segurança ou contenção.

FIGURA 5 – Localização do Córrego Vereda Grande



Fonte: Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do DF-2001, com adaptações.

Em 28/10/2002, após fortes chuvas, o material foi transportado pelas enxurradas até o córrego Vereda Grande e o ribeirão Engenho das Lages, contaminando uma área superior a 15 km de extensão. Com isso foi gerada uma situação de degradação do meio ambiente, com o material liquefeito fermentado e represado no leito da nascente do Vereda Grande, trazendo alto risco para a saúde dos habitantes da região, com a mina de captação atolada, toda a

tubulação entupida e mais de 1m³ de material contaminante de esgoto dentro de caixas d'água de propriedades da área.

Foram 30 propriedades, a jusante da nascente contaminada, atingidas, além da Estação de Tratamento de Água (ETA) do Engenho das Lages, responsável pelo abastecimento da população de 4 mil moradores. A análise física, química e bacteriológica da água mostrou extraordinários índices de contaminação por coliformes fecais, tendo superado a marca de 17.000 coliformes fecais⁴² no auge da reprodução bacteriana no local.

⁴² Segundo determinação da Resolução Conama 20/86, as águas utilizadas para a irrigação de hortaliças ou plantas frutíferas que se desenvolvam rentes ao solo e que são consumidas cruas, sem remoção de casca ou película, não devem ser poluídas por excrementos humanos. Para os demais usos da água doce, não deverá ser excedido um limite de 200 coliformes fecais por 100 mililitros.

FIGURA 6 – Nascente do Vereda Grande represado a fim de conter o lodo do esgoto.



Fonte: Instituto para o Desenvolvimento Ambiental-IDA

Após o acidente, o Ministério Público Federal e o Instituto para o Desenvolvimento Ambiental (IDA) impetraram ação civil pública contra a companhia de água e esgoto no sentido de coibir a doação, cessão, fornecimento ou comercialização do lodo de esgoto. Além disso, exigia-se que a atividade fosse licenciada pelos órgãos ambientais, visto não se ter notícia de Estudo Prévio de Impacto Ambiental e respectivo relatório (EIA/RIMA) sobre a atividade de produção e distribuição do biossólido.

Em sua defesa, alegou a companhia que o lodo de esgoto é matéria orgânica gerada durante o tratamento das águas residuárias nas Estações de Tratamento de Esgotos (ETEs). Por suas características, é um excelente condicionador de solos agrícolas, embora seja possível a presença de poluentes (metais pesados e patógenos). Para a sua liberação é

necessária a apresentação de um receituário agrônômico ou recomendação agrônômica emitida pela Emater.

Para o transporte do lodo da ETE até a propriedade, os agricultores da região utilizam caminhoneiros autônomos, tendo um deles, no intuito de desviar o produto e vendê-lo a um agricultor não autorizado, produzido o trágico episódio.

Informou também a empresa que, tão logo tomou conhecimento do acidente, destacou uma equipe técnica para as providências de retirada do lodo remanescente, desinfecção do local, limpeza dos poços e caixas d'água e monitoramento dos córregos. Ressaltou ainda, em suas alegações, que a melhor solução para o lodo era a sua distribuição para a agricultura, visto que o acúmulo na armazenagem do lodo produzido (400 toneladas/dia) colocava em risco o lago Paranoá, por sua proximidade com a ETE-SUL.

FIGURA 7 – Foto aérea da ETE-SUL com indicação do lago Paranoá



Fonte: Superintendência de Operação, Manutenção e Tratamento de Esgoto – Caesb, com adaptações.

Impedida, por uma liminar do juiz de primeira instância federal, de manter a distribuição do lodo de esgoto produzido, a companhia apelou⁴³ ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região a fim de alterar a decisão. O julgamento no âmbito do TRF-1 fundamentou-se nos princípios da prevenção e da precaução, e especialmente na noção da compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico – o desenvolvimento sustentável. Deste modo, o tribunal negou provimento ao pedido, mantendo a suspensão da atividade de distribuição de lodo de esgoto.

O princípio da precaução foi utilizado pela primeira vez no direito ambiental alemão, na década de 1970 (BOY, 1995 *apud* DALLARI; VENTURA, 2002). No mesmo período, os legisladores norte-americanos introduziram esse princípio de maneira informal na maior parte das leis relativas ao meio ambiente, mas foi na Declaração do Rio de Janeiro, em 1992, que a precaução foi consagrada expressamente, estando inscrita no princípio nº 15 :

De modo a proteger o meio ambiente, **o princípio da precaução** deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.(grifo nosso)

Merece nota a relação que há entre a gravidade da ameaça de dano ao meio ambiente e à saúde e o grau de incerteza científica presente em cada caso concreto e a aplicabilidade do princípio da precaução. “Naquelas circunstâncias em que o dano sob apreciação é considerado muito grave, pode ser observado um relaxamento nas exigências de indicativos objetivos da plausibilidade de sua concretização. Já nas hipóteses em que a ameaça não é considerada tão

⁴³ AG 2003.01.00.009695-0/DF

grave, exige-se um grau maior de certeza científica para se tornar obrigatória a adoção de medidas de precaução” (WORLD, 2003, p.19).

Há uma discussão, entretanto, entre duas correntes jurídico-doutrinárias, sobre a imperatividade jurídica do princípio da precaução no nosso país. De um lado estão os que consideram que o princípio da precaução não é vinculante porque se trata de uma *soft law*⁴⁴, e que, portanto não seria fonte do direito internacional. De outro lado estão aqueles que defendem a imperatividade jurídica do princípio da precaução, dentre eles, Caminho (1998, p.156):

A expressão convenções internacionais, usada no texto do artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, é a mais ampla possível, referindo-se às mais diversas formas de manifestação de acordo de vontade entre Estados, para o fim de dispor sobre direito e obrigações recíprocos, abrangendo, portanto, convenções, tratados, acordos, ajustes, convênios, pactos, protocolos etc.

Se, no âmbito do direito internacional, discute-se a força coercitiva ou não do princípio da precaução, há de se destacar que no que se refere ao direito interno, a Constituição Federal de 1988, muito embora não tenha declarado expressamente o princípio da precaução, é de se depreender que quis o legislador constituinte adotar uma postura de segurança diante da dúvida e da incerteza em relação à saúde e ao meio ambiente. Assim é que, no artigo 196, declara ser dever do Estado garantir a redução do risco de doença e de outros agravos à saúde, e no artigo 225, inciso IV e V, referente à instalação de atividade potencialmente causadora de degradação ambiental, prevê o EIA: “Potencialmente, deve ser compreendido no texto como

⁴⁴ Recomendações, declarações de princípios, pactos e resoluções. Normas flexíveis e não obrigatórias são tratadas como *soft law*, ao passo que as duras obrigações das convenções são tratadas como *hard law*. Monsserat, José, em artigo publicado na *Revista da Sociedade Brasileira de Direito Aeroespacial* assevera que *soft law* pode ser entendido como um "direito suave", superficial, vago, apenas indicativo, sem detalhamentos, que não adota compromissos firmes e inquestionáveis. É a opção cada vez mais preferida das grandes potências, interessadas em manter as mãos livres e regular questões internacionais por meio de leis nacionais de sua autoria e naturalmente de sua conveniência.

dano certo, incerto ou provável” (SAMPAIO, 2003, p.69). E o inciso V impõe o dever de controle da produção, da comercialização e do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. Portanto, a CF/88 admite o princípio da precaução.

Para fazer uma reclamação, ensinar e até julgar, é preciso que os atores sociais produzam discursos. Estes são práticas sociais constituídas no processo histórico, ou como sugere Foucault (1996 *apud* IÑIGUES, 2004), práticas determinadas no tempo e delimitadas no espaço em uma época concreta e em grupos específicos. Disso resulta o entendimento de que não há dissociação do texto com o seu contexto.

Neste diapasão e analisando os termos da decisão proferida pelo julgador, quer dizer, o discurso embutido na motivação de seu acórdão, poderá dar ensejo ao conhecimento de sua postura ideológica perante o fato apreciado. No julgamento do caso corrente, verifica-se logo no primeiro parágrafo da decisão a referência ao lodo do esgoto como “material constituído de larvas, mal cheiroso e de coloração negra”. É certo que a partir dessa leitura, pode-se aferir que a decisão, ao final, será no sentido de manter-se a proibição da distribuição do produto.

Sabe-se que, no Brasil, a disposição final do lodo geralmente é o aterro sanitário. Há alguns anos, a maioria das cidades brasileiras jogava seu esgoto diretamente nas coleções hídricas, poluindo-as. Para tentar reverter o problema, foram criadas políticas de incentivo ao saneamento e à instalação de estações de tratamento de esgotos, onde as águas residuais são coletadas e tratadas antes da devolução aos mananciais. Com isso gerou-se um novo problema ambiental: a disposição do lodo de esgoto produzido no processo de tratamento das águas residuais.

O principal problema encontrado no lodo de esgoto distribuído no DF é a presença de microorganismos patológicos, vez que, não se tratando de cidade industrializada, não há presença de metais pesados na composição do lodo⁴⁵. Decerto que não são o odor ou a coloração tão enfaticamente descritos na decisão, os vilões da degradação ambiental. Mas é forçoso reconhecer que a decisão primou pela proteção ambiental, acercou-se dos princípios da precaução e prevenção ao impedir a continuidade da prática da distribuição do lodo, mas também reconheceu que é possível compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação ao ressaltar que a distribuição não deveria ser totalmente proibida, mas a destinação deveria ser correta e responsável e sob licença ambiental.

6.2.2.2 O caso da cobertura vegetal em terra desapropriada

O caso começou há 18 anos, em 1986, quando o Incra, ao expropriar a propriedade denominada Gato Preto, em Mato Grosso, com área de aproximadamente 7.357,5770 hectares, ofertou determinado valor pela terra nua e acessões naturais, tendo seus proprietários discordado do valor indenizável, gerando o litígio⁴⁶.

Em primeira instância, o juiz deu provimento ao pedido do Incra, incorporando o imóvel desapropriado definitivamente em seu patrimônio, devendo o poder público, no entanto, indenizar em espécie as benfeitorias, e a terra nua e cobertura florística, em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real e prazo de resgate de 15 anos.

⁴⁵ Informações prestadas em entrevista concedida pelo Dr. Carlos Eduardo Borges Pereira, superintendente de Operação, Manutenção e Tratamento de Esgotos da Companhia de Água e Esgoto de Brasília (Caesb), em 28/4/2005.

⁴⁶ AC 2001.01.99.034472-9/MT

Inconformados, os proprietários recorreram da decisão para o TRF-1. Em suas alegações, manifestaram-se contrários a uma série de situações elencadas na decisão de primeiro grau, principalmente a respeito do valor da indenização. Alegaram não ter sido considerada pelo Incra, a cobertura florística do imóvel para determinar o valor final da indenização.

De fato, o juiz de primeiro grau baseou-se, primordialmente, no laudo do perito oficial, que avaliou a terra nua e a cobertura florestal, concluindo que o valor da terra nua e acessões naturais corresponderia a R\$ 296,11 (duzentos e noventa e seis reais e onze centavos) o hectare, pagáveis em Títulos da Dívida Agrária - TDGs, e para as benfeitorias, um valor maior, em espécie.

Em seu laudo, o perito oficial alega que a atividade pecuária aliada à exploração de lavoura constituem as atividades mais expressivas da região e que, portanto, tais porções da propriedade deveriam ser majoritariamente avaliadas. Quanto à cobertura florestal, o perito ficou adstrito a inventariar as espécies de madeira encontradas no local, avaliando-as segundo informações colhidas em serrarias e madeireiras do local.

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região, confirmando a decisão do juízo de primeira instância, reiterou que a avaliação da cobertura florestal só deve ser diferenciada quando houver um projeto de exploração econômica para seu potencial madeireiro, o que não era o caso.

Para ratificar sua decisão, o TRF-1 enumera outras decisões semelhantes, formulando-se a jurisprudência do Tribunal.

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. COBERTURA FLORESTAL.

Inexistindo prova nos autos da existência de projeto de manejo de madeira ou de sua exploração econômica ou até mesmo de permissão para exploração do órgão que fiscaliza o cumprimento da política do meio ambiente à exploração das florestas, deve ser excluída da indenização o valor atribuído à cobertura florestal. Embargos infringentes a que se dá provimento (cf. EAC 2000.01.00.045809-6/DF, Relator: juiz CÂNDIDO RIBEIRO, 2ª Seção, DJ 12/11/2001 P. 86).

Integram o preço de mercado da terra as florestas naturais e as matas nativas, como acessões (acessórios) do solo (principal), ressalvada a possibilidade de indenização separada, quando houver exploração econômica autorizada, tendo por base inventário florestal e projeto de manejo sustentado, devendo o pagamento, se firmada a hipótese, ser feito na razão direta do proveito financeiro frustrado pela desapropriação, devidamente demonstrado nos autos, com a dedução dos custos de exploração” (cf. AC 1999.01.00.099971-0/PA, Relator: juiz OLINDO MENEZES, DJ 22/09/2000 P. 73).

A cobertura florística, de regra, integra o valor da terra. Eventual repercussão no “quantum” da indenização somente se justifica quando demonstrados cabalmente o potencial madeireiro e a viabilidade econômica e jurídica de sua exploração” (cf. AC 1999.01.00.028494-2/AC, Relator: juiz FLAVIO DINO (CONV.), DJ 14/09/2001 P. 96).

Da leitura da nova redação dada ao artigo 12 da Lei n. 8.629/93, conclui-se que, não havendo exploração econômica efetiva da propriedade, o valor correspondente à cobertura florestal não deve ser separado do valor atribuído à terra nua. No caso dos autos, conforme explicitado no laudo pericial, os proprietários das fazendas expropriadas não as exploravam economicamente e nem tinham intenção de fazê-lo. Mais a mais, a teor do que dispõe a Constituição Federal em seu artigo 185, são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária as propriedades produtivas, o que acentua o fato de que não havia efetiva exploração econômica das fazendas desapropriadas, mostrando-se incabível a fixação de indenização em separado da cobertura florística. (STJ RESP 443669 / GO; Recurso Especial 2002/0077613-0. Relator: ministro Franciulli Netto. 2ª Turma. Julgamento em 3/12/2002)

Dentro do sistema de apropriação de riqueza em que vivemos, a propriedade representa “a espinha dorsal do direito privado” (RODRIGUES, 1997, p.73). É o “poder garantido pelo direito de um sujeito sobre determinado objeto” (DERANI, 2002, p.58).

Derani (*op.cit.*, p. 59) descreve que este tratamento em relação à propriedade marca a distinção entre o Estado liberal e o Estado social. “Enquanto o primeiro garante a propriedade privada contra terceiros, o segundo preocupa-se com a melhoria da vida social a partir dessa

apropriação privada de bens”. Complementando essa idéia, é bom que se diga que, modernamente, exige-se que a propriedade exerça sua função social ambiental, como condição para o seu reconhecimento pela ordem jurídica.

Assim, a partir da superação do entendimento da propriedade absoluta, conduz-se a noção de que a propriedade passa da esfera individual de uso particularizado para a função social ambiental, que conduzirá o proprietário à função de guardião da natureza.

De fato, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXIII alude que: *a propriedade atenderá à sua função social*. Isso traz uma repercussão direta ao direito de propriedade, pois condiciona as vantagens individuais advindas da exploração do objeto apropriado a gerar também vantagens sociais. Isso porque essa apropriação individualizada se dá sobre uma riqueza social.

A Magna Carta destaca, ainda, as situações em que a propriedade servirá ao interesse privado, mas com o objetivo de concretizar os fins do interesse social. São elas: os bens destinados à produção econômica (art.170, III)⁴⁷, a propriedade urbana (art. 182, § 2º)⁴⁸, os bens culturais (art. 216)⁴⁹, os bens ambientais (art.225)⁵⁰, e a propriedade agrária (art. 186).

⁴⁷ Art. 170 – A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

III – função social da propriedade.

⁴⁸ Art. 182 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

⁴⁹ Art. 216 – Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

⁵⁰ Art. 225 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Quanto a esta última, declara o texto constitucional que:

A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I – aproveitamento racional e adequado;

II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e **preservação do meio ambiente;**

III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (original sem o grifo)

Segundo Benjamin (2002), a conservação é espécie do gênero proteção especial da natureza. É mais flexível que a preservação, posto que comporta a exploração dos recursos naturais, desde que de maneira sustentável, contrapondo-se à preservação que é a garantia integral da biota.

É forçoso reconhecer que, como não há palavras inúteis na lei, o legislador constituinte, ao inscrever no artigo 186 que a função social da propriedade rural é cumprida quando esta preserva o meio ambiente, quis referir-se à completa proteção da biota.

Deste modo, se em uma propriedade rural há extensões de terras com cobertura florística natural, preservá-las é prestar obediência ao ditame constitucional. Assim parece incongruente a exigência de uma destinação produtiva, do ponto de vista econômico, da porção de natureza preservada no caso sob estudos.

Derani (2002, p.67) reforça esse entendimento quando afirma que ao proprietário cabe “o atendimento à função ambiental da propriedade, posto que esses bens apropriados e a manutenção de suas características ecológicas são indispensáveis à realização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Ademais, não se pode olvidar que a natureza oferece, além do valor de uso econômico direto, outros valores subapreciados pelos doutos magistrados, como o valor de uso econômico indireto, nas hipóteses dos serviços ecológicos e estético-recreativos, seu valor de opção⁵¹, sem falar em seu valor existencial.

A decisão analisada não apreciou convenientemente esses fatores, considerando razoável confirmar uma sentença que não distinguiu, para efeitos de indenização, as porções de solo com cobertura florística natural da terra nua. Isso demonstra, porém, a tendência dos julgadores a uma interpretação privilegiadora da função econômica dos recursos naturais no seu viés mais nocivo: a exploração madeireira.

No caso estudado, entende-se que passou ao largo a possibilidade dos julgadores em conferir uma avaliação da cobertura vegetal apartada da terra nua. Embora essa condição gerasse uma majoração no dispêndio de valores indenizáveis ao expropriado, possibilitaria a preservação voluntária de grandes extensões de áreas, além daquelas destinadas à reserva legal e à preservação permanente, exigidas pela lei.

⁵¹ O valor de opção refere-se à importância que as pessoas atribuem a um futuro tranquilo, repleto de oportunidades e opções; funciona como uma espécie de seguro de vida a garantir aos nossos descendentes o acesso a benefícios vindouros oriundos da biodiversidade (GROOT *apud* BENJAMIN, 2002, p. 237)

7 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A raiz da crise ambiental no planeta está fincada nos aspectos econômicos e sociais que causam problemas no equilíbrio ecológico. Os conflitos ambientais daí decorrentes nascem juntamente com a tomada de consciência de que os recursos são finitos e o modelo de desenvolvimento, praticado pela sociedade global, tem um caráter devastador para o planeta e conseqüentemente para a própria sobrevivência da humanidade.

Essa conflituosidade fez surgir, no âmbito internacional e liderados pelos países desenvolvidos, a partir da segunda metade do século passado, regramentos e limitações ao modelo econômico adotado pela maioria dos países. Em um primeiro momento, a resposta dos fóruns mundiais à degradação ambiental foi a da natureza intocável e do crescimento zero. Posteriormente, essa radical posição evoluiu para um conceito que harmonizou o desejo de progresso econômico com a preservação da natureza, considerando-se a possibilidade de obter-se o desejado desenvolvimento com a preservação dos recursos naturais para as gerações vindouras – o desenvolvimento sustentável

No Brasil, a relação estabelecida entre a sociedade e os recursos naturais teve sua evolução, sem sombra de dúvidas, pautada por esses eventos internacionais, muito embora se reconheça que o país sempre assimilou na legislação interna as evidências e o debate internacional sobre o tema ambiental, de forma quase sempre tardia.

Tanto isso é verdade que, da análise dos parâmetros jurídico-legais do trato com a natureza, desde a colônia até o período republicano, depreende-se que a visão ecocêntrica estabelecida pelo Direito Ambiental é recentíssima. Houve um longo caminho percorrido pela

sociedade brasileira até a adoção dessa visão centrada nos valores intrínsecos do ambiente e de equidade para todas as espécies.

Não se pode negar que há uma tensão produzida pela convergência do desejo de um desenvolvimento econômico e de uma vida digna para a população do país, tendo o Primeiro Mundo como referência e a manutenção de nossa natureza, seus atributos e diversidade. Da confluência dessas duas visões, estabelece-se naturalmente um conflito, que deverá ser resolvido.

Há muitas maneiras de se resolverem conflitos sociais: eles podem ser solucionados espontaneamente ou com a eleição de um terceiro, que arbitrará a melhor solução para todos. Conflitos surgidos dentro do tecido social estremecem as bases do convívio pacífico entre os indivíduos componentes de uma comunidade, pondo em risco a paz social. Como detentor último da aplicação da Justiça, segundo as leis dele derivadas, ao Estado se submetem os conflitos não resolvidos pelas partes.

Os conflitos ambientais, entendidos como os embates ocorridos no âmbito social que versam sobre o uso e a apropriação dos recursos naturais, submetem-se também a este espaço oficial de resolução de conflitos – o Poder Judiciário.

Os limites do estudo que originou este trabalho foram estabelecidos pelos conflitos ambientais ocorridos em porção do território brasileiro que atendiam a duplo aspecto: espaço territorial dominado pelo bioma cerrado e, concomitantemente, submetidos à jurisdição do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Dessa superposição espacial surgiu a região

denominada núcleo do cerrado brasileiro, cujos conflitos ambientais ocorridos desde 1988 até 2004, constituíram o objeto deste estudo.

Da análise dos 414 acórdãos, concluiu-se que os conflitos que chegam à instância judiciária federal podem ser classificados, por sua natureza, em oito tipos distintos. Desses, a maior incidência recai sobre os conflitos classificados como crimes ambientais. Essa constatação falseou a hipótese formulada de que o licenciamento ambiental seria a causa geradora de maior número de ações no Judiciário.

É importante salientar que os agentes praticantes de crimes não se encaixaram no quadro de referência tradicional, uma vez que não se identificaram poderosas organizações, agentes de mercado ou setores industriais.

Dentre os atores sociais envolvidos nos processos analisados, o Ministério Público destacou-se como o principal protagonista desses conflitos, institucionalizando o meio ambiente. Não há a presença de grupos ambientalistas, históricos defensores da natureza. Esses atuam, como argumentado, em outros fóruns de debates. Na posição de demandado judicialmente, verificou-se a pessoa física em ações criminais como majoritariamente presente nesse pólo do litígio ambiental.

Importante destacar que as ações de natureza ambiental estão, cada vez mais, presentes na esfera judicial, com marcante atuação de atores que até há pouco tempo encontravam-se apartados do cenário forense. As lides ambientais, ao menos na esfera federal de jurisdição estudada, não têm como fundamento a defesa intransigente do mundo natural contra a

ideologia do progresso. Acham-se, antes de tudo, calcadas em uma luta em torno de valores e princípios de diversas ordens.

Ressalta-se também, que apesar de as decisões versarem sobre conflitos dentro de determinado bioma, essa particularidade não é aventada pelos julgadores, que preferem julgar calcados em regras gerais de direito e muitas vezes apartados de uma realidade que lhes é tão próxima.

As decisões emanadas do Tribunal Regional Federal da 1^a Região sobre os conflitos ambientais no cerrado postos a seu julgamento são desfavoráveis ao meio ambiente, embora se reconheça que alguns acórdãos apontam para um começo de mudança de cultura institucional.

Não se duvida de que é necessária uma resolução tempestiva para os conflitos envolvendo o meio ambiente, notadamente no bioma cerrado que perde espaço a cada dia. Prolongado tempo, como o demandado pelas ações judiciais revela-se, não raro, prejudicial à natureza. Uma justiça tardia equivale à pior das injustiças. Por isso, os conflitos ambientais devem ter tratamento diferenciado para a sua resolução. A criação de Varas Especializadas em Meio Ambiente, por exemplo, seria um passo importante para se mudar o panorama atual dos litígios ambientais em lenta tramitação no Judiciário. Um juiz ambientalista está muito mais preparado a resolver questões afeitas à sua especialização. Além disso, uma justiça volante ambiental, que pudesse deslocar-se a municípios do cerrado brasileiro, seria a solução ideal para atender às comunidades e tirar do Judiciário o papel de mero espectador. A cada período não muito longo de tempo, deslocar-se-ia um membro do Ministério Público, um juiz e uma pequena equipe para distantes municípios. Nas comunidades onde se instalariam

temporariamente, poderiam ser trazidos à apreciação conflitos ambientais de pequena monta, como os tantos apreciados neste trabalho. Com isso, permitir-se-ia o desafogamento de processos ambientais nas instâncias judiciais superiores. Ainda propiciar-se-ia a difusão de informações ambientais relevantes e a aproximação do juiz de seus jurisdicionados.

O que este trabalho por fim demonstrou é o trato das questões ambientais no âmbito do Poder Judiciário de uma maneira que não atende, completamente, às necessidades de preservação do bioma cerrado. Há exagerado foco nas questões meramente processuais em detrimento do direito material – a preservação da natureza. O Poder Judiciário brasileiro carece de amadurecimento e coragem para quebrar paradigmas institucionais, a fim de propor novas saídas para a resolução e/ou composição dos conflitos ambientais.

8 - REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. 294 p.

AGUIAR, Ruy Rosado de. O meio ambiente e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. *In* **Revista de Direito Ambiental**. v. 7, n. 25, jan/mar. São Paulo, 2002. p. 193-206

ANTÔNIO, Adalberto Carim. Vara Ambiental. *In* **Direito Ambiental em Evolução**. Curitiba: Juruá, p. 11-23.

ARAÚJO, Rosalina Corrêa de. **O direito e a natureza no Brasil – Estudo sobre a jurisprudência dos tribunais brasileiros**. 1990. 198 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1990.

ARRUDA, Moacir Bueno, **Ecosistemas brasileiros**. Brasília: Edições IBAMA, 2001. p.14-19.

ASSUNÇÃO, Francisca Neta A.; BURSZTYN, Maria Augusta A. Conflitos pelo uso dos recursos hídricos. *In* **Conflitos e uso sustentável dos recursos naturais**. Suzi Huff Theodoro (org) Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p. 53-69.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Direito, justiça social e neoliberalismo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. 144 p.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudança da Agenda 21**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2000. 158p.

BARRAL, Welber. **Metodologia da pesquisa jurídica**. Florianópolis: Boiteux, 2003. 203 p.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. 3ª ed. São Paulo: Renovar, 2003. 370 p.

BASTOS, Aurélio Wander. **Conflitos sociais e limites do Poder Judiciário**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001. 251 p.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos. Função ambiental. *In* **Dano Ambiental: prevenção, reparação e repressão**. Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin (coord). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p.74-90.

_____. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. *In* **Meio Ambiente, Direito e Cidadania**. Arlindo Philippi Jr *et alii* (ed.). São Paulo: Signus, 2002. 235-265.

BITTAR, Eduardo C.B. **Doutrinas e filosofias políticas**. São Paulo: Atlas, 2002. 271 p.

BRASIL, **Constituição Política do Império do Brasil** (1824). Disponível em <www.presidencia.gov.br>. Consultado em 3/02/2005.

BRASIL, **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (1891). Brasília: Senado Federal, 1891.

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

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Especial RE 163.231-SP Relator: ministro Mauricio Correia. Brasília: **Informativo STF**, [Brasília], 12 de março de 1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. MS n.22.164-.Relator: ministro.Celso de Mello. DJ 1, p.39.206, 17/11/1995.

BRASIL. **Código Civil**. Lei nº 10.406 de 11 de janeiro de 2002. Rio de Janeiro: Escala, 2003.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Disponível em <www.trf1.gov.br>. Consultado entre 18 de fevereiro e 25 de março de 2005.

BRASIL, Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Brasília: Senado Federal, 1998.

BRAUN, Ricardo. **Desenvolvimento ao ponto sustentável. Novos paradigmas ambientais**. Petrópolis: Vozes, 2001. 183 p.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. **Nosso futuro comum**. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2ª ed. São Paulo: FGV, 1991. 430 p.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 228 p.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2001.

CAMINHO, Maria Éster Mena Barreto, I Congresso Brasileiro de Advocacia Pública, IBAP, v.2.n.2, Ed. Max Limonad, São Paulo, 1998.

CAMPOS JUNIOR, Raimundo Alves de. **O conflito entre o direito de propriedade e o meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2004. 236p.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Protecção do ambiente e direito de propriedade**. Coimbra: Coimbra Ed., 1995. 109 p.

CAPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Ellen Gracie Northfleet (trad.). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. 165 p.

CARRILO, Carlos Alberto. **Memórias da justiça brasileira. Do condado portugalense a Dom João de Bragança**. v.1. Salvador: Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, 1992 . Disponível em < www.tj.ba.gov.br>. Consultado em 2/2/2004.

CARVALHO, Carlos Gomes de. **O Meio ambiente nos tribunais**. São Paulo: Método, 2003. 1286 p.

CINTRA, Antonio C. de A. GRINOVER, Ada P.; DINAMARCO, Cândido R. **Teoria geral do processo**. 10^a ed. São Paulo: Malheiros, 1994. 358 p.

COIMBRA, José de Ávila Aguiar. **O outro lado do meio ambiente**. Campinas: Millennium, 2002.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro; BELLO FILHO, Ney de Barros; COSTA, Flávio Dino de Castro e. **Crimes e infrações administrativas ambientais: comentários à Lei nº 9.605/98**, 2^a ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2001. 480 p.

COUTO E SILVA, Clóvis V. do **As idéias fundamentais da Constituição de 1891**. Revista de Informação Legislativa, n.69, jan/mar. Brasília: Senado, 1981. p.81-90

CRITSINELIS, Marco Falcão. **Políticas públicas e normas jurídicas**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003. 96 p.

CRESPO, Samyra. **O que o brasileiro pensa da ecologia**. Rio de Janeiro: Iser/Mast, 1997.

CUNHA, Ícaro. **Conflito ambiental em águas costeiras: Relação porto-cidade no Canal de São Sebastião**. Ambiente e Sociedade, jul./dez. 2003, vol. 6, n° 2, p. 83-98. ANPAAS/UNICAMP.

CURY, Ieda Tatiana. **Direito fundamental à saúde – evolução, normatização e efetividade**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. 165 p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 166 p.

DALLARI, Sueli Gandolfi & VENTURA, Daisy de Freitas Lima. O princípio da precaução: dever do Estado ou protecionismo disfarçado? *In Revista São Paulo em Perspectiva*, n.16 vol.2, São Paulo, 2002. p.53-63.

DERANI, Cristiane. A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da função social. *In Revista de Direito Ambiental*, n. 27, set 2002 . p. 58-69.

DIAS, Bráulio F.Souza. **Alternativas de desenvolvimento dos cerrados**. Brasília: Funatura, 1996, 96 p.

DICIONÁRIO DO PENSAMENTO SOCIAL DO SÉCULO XX. William Outhwaite; Tom Bottomore (ed). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996, 970 p.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**, São Paulo: Malheiros, 1998, 196 p.

DORNELAS, Henrique Lopes. **A ideologia das ações que tutelam direitos transindividuais**. Jus Navigandi, Teresina, a. 8, n. 178, 31 dez. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4612>>. Acesso em: 28 de janeiro de 2005.

DOTTI, René Ariel. **Os atentados ao meio ambiente: responsabilidade e sanções penais**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, a. 2, v.7. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994 p. 124

DWORKIN, Ronald. **Los derechos em serio**. Barcelona: Ariel, 1989.

ECO, Humberto. **Como se faz uma tese**. 18ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2003. 170 p.

FAGUNDES, Miguel Seabra. A evolução do sistema de proteção jurisdicional dos direitos no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, n.105 jul.set. Rio de Janeiro: FGV, 1971. p.1-13.

FARIAS, Paulo José L. O caráter dinâmico do controle judicial sobre as normas-princípios ambientais e a sua concretização protetiva na sentença judicial. *In* **Revista de Informação Legislativa** a.38 n. 153. Senado Federal, Brasília,DF: jan/mar.2002. p.99-129.

_____. O caráter dinâmico do controle judicial sobre as normas-princípios ambientais e a sua concretização protetiva na sentença judicial. *In* **Revista de Informação Legislativa** a.39 n. 154. Senado Federal, Brasília, DF: abr/jun.2002. p.155-175

FAORO, Raymundo.**Os donos do poder**. v.1. 10 ed. São Paulo: PubliFolha, 2000.448p.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda **Novo Aurélio século XXXI: O dicionário da língua portuguesa** 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. 2.128 p.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004. 404 p.

FRANCO Daisy Aparecida Alves. Influência da personalidade do juiz no atendimento ao princípio da imparcialidade.*In* **Informativo Consulex**, n.47, 2001, p.3 – 6.

FREITAS, Gilberto Passos de.; FREITAS, Vladimir Passos de. **Crimes contra a natureza**, 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 63

FUKS, Mario. **Conflitos ambientais no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001. 242 p.

GALVÃO, Fernando & SOARES JR., Jarbas. **Direito ambiental na visão da magistratura e do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 599p.

GRECO FILHO, Vicente. **Direito processual civil brasileiro**. 1º v., 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996. 260p.

GODARD, Olivier. A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceito, instituições e desafios de legitimação. *In Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento: Novos Desafios para a Pesquisa Ambiental*. Paulo F. Vieira e Jacques Weber (orgs). São Paulo: Cortez, 2000.

GOMES JÚNIOR, Cyrillo Luciano. Natureza das relações jurídicas envolvendo o meio ambiente. *In Revista de Direito Imobiliário*, v.50, ano 24. jan/jun. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 246-259

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: A sociedade aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes, Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

IÑIGUEZ, Lupicinio. Os fundamentos da análise do discurso. *In Manual de Análise do Discurso em Ciências Sociais*. Petrópolis: 2004 p. 50-104.

JACOBI, Pedro. Movimento ambientalista no Brasil: representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas. *In Patrimônio Ambiental Brasileiro*. Wagner Costa Ribeiro(org)São Paulo: Edusp, 2003. p. 519 – 543

JUCOVSKY, Vera Lucia R.S. O papel do juiz na defesa do meio ambiente. *In Revista de Direito Ambiental* n. 19, ano 5, jul-set, 2000. p.41-52

KISS, Alexandre. Os direitos e interesses das gerações futuras e o princípio da precaução. *In Princípio da Precaução*. Marcelo D.Varella e Ana Flavia B.Platiau (orgs). Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p.1-12.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Novas tendências e possibilidades do direito ambiental no Brasil. *In Os Novos Direitos no Brasil*. Antonio C. Wolkmer; José Rubens Morato Leite (orgs). São Paulo: Saraiva, 2003. p. 181-292.

MAGALHÃES, Juraci Perez Magalhães. **A evolução do direito ambiental no Brasil**. 2 ed.São Paulo: Juarez de Oliveira,2002. 76 p.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Discursos**, Livro III, Cap. XLIII. Disponível em < www.geocities.com/machiaveli_1469/book3.htm>. Acesso em 12.04.2005.

MAROTTA, Wander. Medidas cautelares e tutela antecipada para proteção do meio ambiente. *In Direito Ambiental na visão da Magistratura e do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p.225-241.

MARTÍNI, Augusto Jerónimo. **O plantador de eucaliptos: a questão da preservação florestal no Brasil e o resgate documental do legado de Edmundo Navarro de Andrade**. Dissertação defendida junto ao Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da USP. São Paulo, 2004.

MARTINS, Paulo Roberto. Por uma política ecoindustrial. *In O desafio da sustentabilidade*. Gilney Viana *et al* (orgs) São Paulo: Perseu Abramo, 2001.364 p.

MATEO, Ramon Martin. **Derecho ambiental**. Madrid: Instituto de Estudios de Administración local, 1977. 766 p.

MILARÉ, Edis. **Direito ambiental**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. 1024 p.

_____. **A ação civil pública na nova ordem constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1990. 895p.

_____. **Direito do ambiente**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. 1024 p.

MOLINA, Mônica C. A legitimidade do conflito: onde nasce o novo Direito. *In MOLINA, Mônica C.; SOUSA JR., José Geraldo de; TOURINHO NETO, Fernando da C.(orgs) Introdução Crítica ao Direito Agrário. Série O Direito Achado na Rua, vol.3*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. p.29-36

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Meio ambiente e ciências humanas**. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 2002, 100 p.

MORAES, Charles. **O Brasil onde o Brasil deve estar**. Caderno Direito & Justiça, Jornal Correio Braziliense, 14 de março de 2005.

MORAES, José Luis Bolzan de. O direito da saúde. *In A Saúde sob os cuidados do Direito*. Germano Schwartz(org). Passo Fundo: UPF, 2003. p.11-25

MOREIRA, Helena Delgado Ramos Fialho. **Poder Judiciário no Brasil – Crise de Eficiência**. Curitiba: Juruá, 2004. 192 p.

MORO, Sergio Fernando. Competência da Justiça Federal em direito ambiental. *In Revista de Direito Ambiental*, v. 8, n. 31, set 2003. p.157-166

NAZO, Georgette Nacarato; MUKAI, Toshio. O direito ambiental no Brasil. *In Patrimônio Ambiental Brasileiro*. Walter Costa Ribeiro (org). São Paulo: Edusp, 2003, p. 91-121.

NALINI, José Renato. **O juiz e a proteção dos interesses difusos**. *In Revista dos Tribunais*, ano 81, v. 680, jun.1992, p. 260-267.

_____. Magistratura e meio ambiente. **LEX – Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e Tribunais Regionais Federais**. N. 83, julho, 1996. p. 9-21

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Os conflitos na sociedade moderna: uma introdução conceitual. *In A difícil sustentabilidade*. Marcel Bursztyn(org).Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

NICOLETTI, Lenita. **O lixo, o turismo e a gestão integrada de resíduos sólidos em uma unidade de conservação: Estudo de caso em Pirenópolis, APA Pirineus de Goiás**. 2002, 205 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Departamento de Saúde Ambiental, Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

ONU. **Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados**. Assembléia Geral da ONU. 2.229^a Reunião do Plenário. 1974. Disponível em <<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/743/60/IMG/NR074360.pdf?OpenElement>>.Acesso em 10/01/2005.

ONU. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**. Enciclopédia Digital de Direitos Humanos, Edição II. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/estoc72.htm>>.Acesso em: 10/01/2005.

PÁDUA, José Augusto. **Um Sopro de Destruição**. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004. 318 p.

PRADO, Luiz Regis. **Crimes contra o Ambiente**, 2^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p.29

PONTES DE MIRANDA, Francisco C. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Tomo I, art. 1º- 45. Rio de Janeiro: Forense, 1973. 491p

REALE, Miguel. **Memórias**. Vol.1. São Paulo: Saraiva. 398 p.

REVISTA NATIONAL GEOGRAPHIC BRASIL, **Pescando com veneno**. São Paulo: Abril, 2001. p.2

REYNAUD, Jaceny Maria. **Problemas da Definição de "Conflitos ambientais " em Projetos de Urbanização - Estudo de Caso : Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares, na Praia do Campeche – Ilha de Santa Catarina**. Dissertação defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção e Sistemas – EPS/UFSC. Florianópolis: 2001

RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil. Parte Geral**. v.1, 27^a ed. São Paulo: Saraiva, 1997. 343 p.

_____. **Direito Civil. Direito das Coisas**. v.5, 24^a ed. São Paulo: Saraiva, 1997.409 p.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI**. São Paulo: Nobel, 1993. 104 p.

_____. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. 95p.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Constituição e meio ambiente na perspectiva do direito. *In* **Princípios de Direito Ambiental na Dimensão Internacional e Comparada**. Belo Horizonte: Del Rey , 2003.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos. Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Peirópolis, 2005, 285 p.

SANTOS, Gustavo Ferreira. Direito de propriedade e direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado: colisão de direitos fundamentais? *In* **Revista de Informação Legislativa**, a. 37 n.147, jul/set 2000. p.15-28.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 3^a ed. São Paulo: Malheiros, 2000. 306 p.

SILVA, José Bonifácio de Andrada e. **Projetos para o Brasil**. Miriam Dolhnikoff (Org). São Paulo: Companhia das Letras, 1998. 372 p.

TELLES JR., Godofredo. A Constituição, a Assembléia Constituinte e o Congresso Nacional. São Paulo: Saraiva, 1986.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. 17^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995. 710 p.

VASCONCELOS, Edson Aguiar de. Judiciário e meio ambiente. *In Revista de Direito do TJRJ*, n.32, jul/set, 1997. p. 42-45.

WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira: subsídios para a história do direito ambiental**. 2^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. 112 p.

WEHERMANN, Magda Eva Soares de F.; DUARTE, Laura M. Goulart. Agricultura moderna e conflitos em regiões de cerrado: o caso de Roraima. *In Conflitos e uso sustentável dos recursos naturais*, Suzi Huff Theodoro (org). Rio de Janeiro: Garamond, 2002, p.103-128.

WOLD, Chris. Introdução ao Estudo dos Princípios de Direito Internacional do Meio Ambiente. *In Princípios de Direito Ambiental na Dimensão Internacional e Comparada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p.5-31.

WWF. **De grão em grão o cerrado perde espaço**. Brasília: WWF; PRO-CER, 1995. 196 p.

WWF Brasil. **Expansão Agrícola e Perda da Biodiversidade no Cerrado: origens históricas e o papel do comercio internacional**. Roberto Buschbacher (coord).Brasília: WWF; 2000, 104 p.