

Entre o conservadorismo e o direito das comunidades tradicionais: o judiciário diante da crítica do movimento por justiça ambiental

Between the conservationism and the right of traditional communities: the judiciary in the face of criticism of the movement for environmental justice

Wagner José de Aguiar*

Fernando Joaquim Ferreira Maia**

Resumo: Este artigo discute a postura do Judiciário em situações de conflitos de interesses no âmbito do Direito Ambiental. Partindo da função interpretativa dos princípios do Direito e da Justiça Ambientais, como perspectiva teórica, traz uma abordagem multidisciplinar em torno da concretização de direitos fundamentais das comunidades tradicionais em contraponto às injustiças ambientais decorrentes das práticas de gestão de unidades de conservação impregnadas pelo conservacionismo. Através de um estudo de caso, considera que a prática judicial, em certos contextos, parte de uma noção de meio ambiente voltada ao desenvolvimento sustentável, em que a equivalência dos princípios do direito humano fundamental e do princípio da precaução assume o norte para a concretização da Justiça Ambiental.

Palavras-chave: Fernando de Noronha. Conflito socioambiental. Retórica jurídica.

Abstract: This article discusses the position of the judiciary in conflicts of interest within the environmental law. Starting from the interpretative function of the principles of Law and of the Environmental Justice as a theoretical perspective, a multidisciplinary approach brings about the realization of fundamental rights of traditional communities as opposed to environmental injustices resulting from management practices of conservation impregnated by conservationism. Through a case study, considers that the judicial practice, in certain contexts, part of a notion of environment focused on sustainable development, in which the equivalence of the principles of fundamental human

* Licenciado em Ciências Biológicas.

** Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco.

rights and the precautionary principle assumes the north to achieving environmental justice.

Keywords: Fernando de Noronha. Environmental conflict. Judicial rhetoric.

1 Introdução

A questão ambiental tem alcançado ampla institucionalidade no cenário brasileiro, sobretudo no tocante à sua legislação, tida, internacionalmente, como uma das mais avançadas na matéria. Desde a Política Nacional do Meio Ambiente, diversos dispositivos jurídicos foram criados visando à proteção ambiental e ao disciplinamento do uso dos recursos naturais. Tal movimento se fez fundamental mediante o caráter constitucional que a proteção ambiental assumiu a partir do art. 225 da Constituição Federal (CF/88), que afirma o acesso ao meio ambiente como um direito.

Tratar o meio ambiente como um bem difuso significa considerar que o acesso aos seus recursos deve ser indistinto, dada a impessoalidade da sua tutela. Ademais, o direito ao meio ambiente, sendo um direito fundamental, é tido, em algumas teses, como a matriz de todos os demais direitos fundamentais, por englobar outros direitos que garantem a preservação da dignidade humana. Para tanto, é preciso considerar que a garantia desse direito está norteada por princípios¹ que aparentam ora enfatizar o desenvolvimento humano, ora trazer uma atenção mais voltada à integridade ecológica. Mas que reflexo isso tem sobre a sua efetivação?

Primeiramente, há de se convir que os princípios do Direito são multifuncionais por apresentarem diferentes funções, a depender das situações às quais estejam sendo aplicados:² fundamentadora (criadora), orientadora da interpretação (interpretativa) e de fonte subsidiária (integradora). Dessas funções, a que se mostra mais próxima do interesse deste artigo é a interpretativa, visto que as análises aqui tecidas incidem sobre as ideias construídas pelo Judiciário, como instância legitimadora de direitos (no caso, do direito ao meio ambiente).

Outra questão remete ao fato de que tais princípios demonstram ter uma sobreposição, no sentido de que a integridade dos ecossistemas

¹ Os princípios de Direito Ambiental podem ser consultados em Sirvinskas (2006).

² As funções dos princípios do Direito Ambiental podem ser consultadas em Bonavides (1998).

tem, muitas vezes, prevalecido sobre o bem-estar da coletividade. Não é pretexto, no entanto, desmerecer movimentos e políticas assentados no ideal preservacionista e/ou conservacionista, porquanto esses estiveram na gênese da institucionalização da questão ambiental, tendo um papel crucial na conservação da biodiversidade. Urge, sim, enfatizar que os princípios devem ser tomados de forma harmoniosa, visando equilibrar interesses e dar uma maior concretude à garantia do direito ao meio ambiente sem ferir a dignidade humana.

Com base nessa compreensão, este artigo entende a gestão ambiental como uma atividade política de mediação de conflitos e interesses, em que se tem percebido uma assimetria, em termos de poder de decisão ou de intervenção na transformação do meio ambiente, por parte dos atores sociais. Traz como enredo central o contexto de conflitos que envolvem interesses focados no conservacionismo ambiental e na preservação da dignidade humana, situando a participação do Judiciário como instância social dotada de poder específico – o poder de condenar e de absolver mediante uma compreensão de justiça sustentada em princípios norteadores.

Nessa direção, o presente artigo tem como objetivo discutir a postura do Judiciário em situações que envolvem conflitos de interesses no âmbito do Direito Ambiental, à luz de reflexões orientadas que apontem para uma relação harmoniosa entre os princípios que norteiam a atividade judicial nesse direito específico. Os conflitos-alvo deste escrito têm como atores comunidades tradicionais e órgãos de fiscalização ambiental, adotando-se como perspectiva teórica para análise os princípios da justiça ambiental entendida como um movimento de crítica à assimetria na distribuição social dos riscos e poderes, com a submissão dos grupos politicamente fragilizados.

Este artigo encontra-se estruturado em cinco tópicos principais. No primeiro, faz-se uma abordagem sobre a conservação ambiental sob o marco das políticas ambientais. No segundo, focam-se a definição de justiça ambiental e sua concepção como movimento. No terceiro, dá-se um destaque especial às comunidades tradicionais e à sua exposição às injustiças ambientais, com a ilustração de um conflito em Unidade de Conservação (UC) judicializado. No quarto, analisa-se a postura do Judiciário adotada no ato do julgamento do conflito, à luz dos princípios do Direito Ambiental. No último, são tecidas algumas considerações visando apontar perspectivas inter e transdisciplinares para uma maior efetividade da proteção/reprodução jurídica do bem ambiental.

2 Conservacionismo ou conservação ambiental: aproximações e distanciamentos

Embora sejam termos que aparentemente compartilhem um mesmo propósito, os conceitos *conservacionismo* e *conservação ambiental* estão sustentados em perspectivas ideológicas distintas. Uma das bases teóricas que ajudam a entender essa distinção estaria nas definições de *Ecologia Rasa* [*Shallow Ecology*] e de *Ecologia Profunda* [*Deep Ecology*], presentes no pensamento sistêmico de Capra (2006), visto como um referencial contemporâneo. Ambos os conceitos apontam para duas visões ecológicas que produzem formas distintas de compreender e gerir o meio ambiente.

A Ecologia Rasa está fundamentada em valores antropocêntricos, na perspectiva de que o ser humano é considerado como superior às demais formas de vida e externo à natureza, estabelecendo com ela vínculos puramente utilitaristas. Essa visão ecológica representa a essência ideológica do conservacionismo, pois, segundo Diegues (2000), tal perspectiva de conservação se nutre no preservacionismo norte-americano, que via nos parques nacionais sem moradores a única alternativa de salvar a natureza da dominação humana. Para esse modelo, “toda relação entre sociedade e natureza é degradadora e destruidora do mundo natural selvagem”. (DIEGUES, 1999, p. 4).

Por outro lado, a Ecologia Profunda está baseada em valores ecocêntricos, segundo os quais o ser humano é parte da natureza e dotado de valor intrínseco próprio. Conforme Capra (2006, p. 26), “ela vê o mundo não como uma coleção de objetos isolados, mas como uma rede de fenômenos que estão fundamentalmente interconectados e que são interdependentes”. Essa visão demonstra-se antônima da visão que fundamenta o pensamento conservacionista, a ponto de conceber como importantes as relações estabelecidas entre ser humano e natureza e o significado que o uso direto dos recursos naturais tem representado secularmente para alguns grupos humanos.

Diante dessas duas visões ecológicas, percebe-se o distanciamento que há entre o conservacionismo e a conservação ambiental. É importante, no entanto, entender que essas duas perspectivas tiveram intensidades diferentes no sentido da influência sobre a gestão do meio ambiente. Diegues (2000) explica que o conservacionismo surge no século XIX, quando se cria o primeiro parque nacional no mundo, o *Parque Yellowstone*, cujo

sentido estava orientado pela estética natural e pelo seu isolamento do contato humano. Nessa perspectiva, esse modelo ganhou capilaridade nos países do Terceiro-Mundo, inspirando muitas das suas políticas ambientais.

Um exemplo claro da expressão do conservacionismo na política ambiental brasileira está na origem dos chamados *Espaços Territoriais Especialmente Protegidos* (ETEPS), tidos como importante instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), conforme o seu art. 9º, inciso VI. (BRASIL, 1981). Segundo Leuzinger (2010, p. 3), o Etep corresponde a “qualquer espaço ambiental instituído pelo Poder Público, sobre o qual incida proteção jurídica, integral ou parcial, de seus atributos naturais”. Esses espaços incluem, de modo geral, UCs, áreas protegidas e espaços de proteção específica como territórios étnicos.

Não obstante, embora alguns dos ETEPS comunguem da perspectiva da Ecologia Profunda, a exemplo das reservas extrativistas, os primeiros espaços protegidos – antes mesmo do seu reconhecimento na PNMA – partilhavam uma ideologia conservacionista. Por exemplo, no Código Florestal de 1965 (Lei 4.771/1965), previa-se para as propriedades rurais a delimitação e preservação de remanescentes de florestas definidos como “área de reserva legal”. A mesma influência se percebe na primeira legislação que dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas (Lei 6.902/1981) que, até então, não eram legalmente denominadas de UC.

As UCs, regulamentadas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (Lei 9.985/2000), englobam duas categorias gerais: as Unidades de Proteção Integral, inspiradas no conservacionismo norte-americano, abrangendo, dentre os seus cinco grupos, os parques nacionais; e as Unidades de Uso Sustentável, que incluem sete grupos, dentre eles a Área de Proteção Ambiental (APA), que, será tratada mais adiante. Embora o SNUC represente um avanço no âmbito da legislação ambiental concernente aos espaços protegidos, algumas práticas demonstram dar mais lugar ao conservacionismo do que à conservação ambiental.

Uma das explicações para tal afirmação reside no fato de o SNUC ter sido completamente inspirado na Biologia da Conservação, cuja preocupação principal está voltada à biodiversidade. (DIEGUES, 1999). Ademais, a aplicação dos conhecimentos científicos sem o diálogo com os saberes locais tem feito da gestão ambiental um processo mais técnico e menos democrático, no sentido de excluir as comunidades tradicionais

do gerenciamento dos recursos naturais existentes nas UCs. Tem-se, aqui, portanto, um modelo de gestão aparentemente incluyente, ao admitir o uso direto dos recursos por certas populações humanas em remanescentes de biomas, mas excluyentes no sentido da inferiorização dos saberes e costumes locais.

Diante dessa leitura, a concepção de gestão ambiental admitida neste artigo passa a ter a compreensão de um processo que não é neutro, mas intensamente carregado de interesses e propósitos. No entanto, algumas indagações persistem: Que interesses e propósitos poderiam estar por trás de um modelo de gestão de UCs que se sobrepõe às culturas tradicionais? Que implicações isso tem do ponto de vista do desenvolvimento sustentável como objetivo da gestão ambiental? Seria esse modelo, de fato, propício à efetivação do direito ao meio ambiente concebido como um bem público?

Assim, o debate acerca da conservação ganha um enfoque sociológico, ao se voltar à compreensão dos significados da conservação ambiental no bojo das relações sociais. Nesse sentido, “o que passa a ser socialmente considerado como um problema ambiental não implica meramente uma leitura imparcial e neutra de um fenômeno real, ou estar se referindo a fatos objetivos sobre a natureza, mas sim demandas construídas socialmente”. (GUIVANT, 2002, p. 2). Buscar-se-á, então, uma aproximação com o movimento por Justiça Ambiental, foco do tópico seguinte.

3 O movimento por Justiça Ambiental: das origens às expressões contemporâneas

O movimento por Justiça Ambiental representa uma perspectiva teórica contemporânea da Sociologia Ambiental, fundamentada em princípios capazes de orientar uma análise crítica acerca da materialização do acesso ao meio ambiente como um direito, tal como o preconizado na CF/88. No tocante à definição de *Justiça Ambiental*, a Declaração de Princípios da Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA) a entende como sendo o conjunto de princípios e práticas que:

a – asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e de programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas;

b – asseguram o acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do País;

c – asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais e a destinação de rejeitos e localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito;

d – favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento, que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso. (RBJA, 2001, p. 114).

Conforme a interpretação que tais princípios sugerem, a concepção de Justiça Ambiental está sustentada num pensamento que compreende, na perspectiva deste artigo, a gestão ambiental como um processo democrático e incluyente, regido pela igualdade e equidade no acesso a direitos. Como bem sintetizaram Cavedon e Vieira, a noção de Justiça Ambiental engloba a

distribuição equitativa de riscos, custos e benefícios ambientais, independentemente de fatores como raça, renda, posição social e poder; o acesso aos recursos ambientais e aos processos decisórios, em condições de igualdade de poder na conformação da decisão final. (2007, p. 5).

Por outro lado, a Injustiça Ambiental compreende o mecanismo pelo qual sociedades desiguais destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais marginalizados e desassistidos. (HERCULANO, 2008). Nesse sentido, Fracalanza et al. (2013) colocam que a Injustiça Ambiental se expressa de duas formas: pela proteção ambiental desigual, quando os riscos ambientais são decorrentes da

execução (ou da ausência) de políticas ambientais, e direcionados às populações socialmente vulneráveis; e pelo acesso desigual aos recursos, seja na etapa de produção de bens (extração direta) ou de consumo (poder de aquisição).

Segundo Herculano (2008), o movimento por Justiça Ambiental tem suas origens nos Estados Unidos, na segunda metade do século XX, através dos movimentos sociais e do clamor das classes e etnias socialmente discriminadas e vulneráveis no tocante à sua exposição a riscos ambientais, decorrentes de resíduos perigosos depositados e efluentes lançados por indústrias perto de suas habitações. Casos trazidos pela autora mostram que o público atingido por essa distribuição localizada de riscos era representado por famílias negras e pobres, motivo pelo qual o movimento surge numa vertente de racismo ambiental.

Na perspectiva do movimento, os malefícios trazidos pelo *desenvolvimento* deveriam ser compartilhados de forma equitativa entre as diferentes camadas sociais ligadas com a geração de riscos, ao invés de a penalização ambiental de grupos sociais vulneráveis ser o custo do progresso. Diante disso, o movimento se expandiu devido à adesão de representantes de outros setores sociais, articulando ativistas e pesquisadores, via pela qual ganhou forte institucionalidade. No Brasil, por exemplo, foi a partir do Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental, Trabalho e Cidadania, promovido em 2001, na Universidade Federal Fluminense, que se instituiu a RBJA.

Enquanto nos EUA o movimento emerge em resposta à proteção ambiental desigual a famílias negras, no Brasil o movimento se pauta pela negligência relativa aos direitos humanos. Para Acselrad (2010, p. 111), a Justiça Ambiental corresponde a “uma noção emergente que integra o processo histórico de construção subjetiva da cultura dos direitos”. Como bem trouxeram Fracalanza et al. (2013, p. 21), a injustiça ambiental “manifesta-se de maneira perversa, negando aos pobres a liberdade de ter acesso a recursos para se alimentar, ter saúde, morar em local adequado, dispor de educação de qualidade e de um emprego decente”.

Nessa direção, Acselrad considera que as lutas por Justiça Ambiental, no contexto brasileiro, combinam a

defesa dos direitos a ambientes culturalmente específicos – comunidades tradicionais situadas na fronteira da expansão das atividades capitalistas e de mercado; a defesa dos direitos a uma proteção ambiental equânime contra a segregação socioterritorial e a desigualdade ambiental promovida pelo mercado; a defesa dos direitos de acesso equânime aos recursos ambientais, contra a concentração das terras férteis, das águas e do solo seguro nas mãos dos interesses econômicos fortes no mercado. (2010, p. 114).

Na direção do ilustrado, podem-se considerar como expressões contemporâneas do movimento por Justiça Ambiental: as comunidades tradicionais que lutam pela preservação dos seus territórios e práticas, diante de efeitos negativos trazidos pelo empreendimento de obras para a sua reprodução cultural; o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra pela questão da reforma agrária; os movimentos das periferias urbanas pela melhoria dos serviços públicos na área de saneamento ambiental; o movimento sindical de trabalhadores por condições mais seguras de trabalho do ponto de vista da salubridade, dentre outros exemplos encontrados na literatura.

De modo geral, as injustiças ambientais recaem sobre “as populações de baixa renda, os grupos sociais discriminados, os povos étnicos tradicionais, os bairros operários, as populações marginalizadas e vulneráveis”. (RBJA, 2001). Ademais, a exposição desses atores sociais, política e institucionalmente desassistidos, decorre de uma lógica culturalmente instituída no cenário brasileiro, lógica essa que combina a injustiça na distribuição de renda e na garantia do acesso aos recursos naturais e o desprezo pela propriedade comum e pelas minorias. (HERCULANO, 2008).

Ante a caracterização dos grupos ambientalmente injustiçados, o interesse deste artigo incide sobre as comunidades tradicionais que, em suas especificidades, requerem desta abordagem um tratamento diferenciado, porque as injustiças ambientais sofridas por elas têm uma expressão própria, seja em decorrência do território em que ocorrem, seja em função dos direitos que são violados, e sublinhadas por interesses hegemônicos imperativos.

4 Comunidades tradicionais e sua exposição às injustiças ambientais: introduzindo um estudo de caso

Tratar o movimento por Justiça Ambiental atrelado às comunidades tradicionais não corresponde a uma abordagem nova no campo científico. Diversos trabalhos, como os de Gaspar, Rego e Andrade (2008) e de Rabelo (2010), debruçaram-se sobre a problemática, abrangendo comunidades camponesas e indígenas. Por outro lado, este artigo agrega novos significados à teoria da Justiça Ambiental na medida em que se propõe a explorar suas conexões com a dimensão do Direito, mediante a (in)efetividade da atividade judicial diante de situações de conflito socioambiental. De acordo com a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), as comunidades tradicionais compreendem

grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. (BRASIL, 2007).

Complementarmente a essa definição, Diegues (2000, p. 51-52) resalta como características dessas comunidades: a reduzida acumulação de capital, o não uso da força de trabalho assalariado e o envolvimento com atividades econômicas de pequena escala, como agricultura e pesca, coleta e artesanato. Tais aspectos assumem um papel fundamental do ponto de vista da compreensão acerca da relação desses grupos com os recursos naturais, entendidos como de baixo potencial destrutivo para a manutenção dos ecossistemas e a estabilidade ecológica.

Sinalizado o significado da interação das comunidades tradicionais com a natureza para a conservação ambiental, ao mesmo tempo essa relação está na base da concretização de um dos seus direitos fundamentais: o direito ao território. Fundamentado em atos normativos,³

³ Dentre os atos normativos que fundamentam o direito ao território, estão a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o art. 16 da CF/88 e o art. 3º, incisos I e IV, da PNPCT.

esse direito constitui um meio pelo qual as comunidades tradicionais têm garantia plena de poder “afirmar sua identidade, proteger os recursos naturais dos quais historicamente se valem, além de garantir a reprodução da simbólica e vital relação que travam com seus territórios”. (ARAÚJO, 2009, p. 4).

No enfoque dos conflitos socioambientais ocorrentes nas UCs, percebe-se que as injustiças ambientais tendem a se materializar sob influência do conservacionismo, manifestando-se desde a restrição do poder de utilização dos recursos naturais, dentro das reais necessidades comunitárias, até a exclusão desses grupos de processos decisórios referentes à gestão dos territórios ocupados por eles. Tais atos, inerentes à implantação de muitas UCs, correspondem a expressões concretas de violação dos direitos das comunidades tradicionais, constituindo, muitas vezes, um empecilho à sua reprodução física e cultural. (SHIRAIISHI NETO, 2007).

A título de ilustração, focou-se aqui um estudo de caso em torno de um conflito socioambiental ocorrido numa Área de Proteção Ambiental, alvo de julgamento pela 10ª Vara da Justiça Federal de Pernambuco. Trata-se de uma situação em que uma representante de uma comunidade local recorreu à Justiça após ter sido impedida, através de uma decisão judicial, de ampliar o espaço de sua moradia com vistas ao desenvolvimento de atividades das quais provinha o seu sustento e de sua família. (BRASIL, 2010). Nessa direção, tomou-se como parâmetro o agravo de instrumento de nº 98069/PE (2009.05.00.050414-7), do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

Adotando-se decisões judiciais como parâmetro, parte-se do entendimento de que a decisão judicial, muito mais do que uma objetiva interpretação e aplicação da lei, é um ato carregado de subjetividade e produtor de mudanças. (CAPORLINGUA, 2010). Ou seja, diante do julgamento de um fato, o Judiciário analisa conflitos e toma decisões em cima de visões e preceitos particulares, elementos esses que sublinham a atividade judicial em face das formalidades a serem seguidas. Desse modo, a forma como o Judiciário concebe, interpreta e intervém num determinado conflito socioambiental tem rebatimento significativo no sentido da (não)concretização da Justiça Ambiental.

Sendo, então, o foco central a análise da postura judicial diante do conflito, trazido nos textos das decisões, o método analítico adotado neste

artigo é a abordagem retórica. Segundo Adeodato (2009, p. 16-19; 2011, p. 2-3), a retórica se baseia no entendimento “de que o ser humano, por ser deficiente ou carente, é incapaz de perceber quaisquer verdades, mesmo com a linguagem, única realidade possível com a qual é capaz de lidar”. Para que o método conduza a uma compreensão real, a abordagem retórica considera três níveis de análise – ou três níveis retóricos –: a *retórica material*, a *retórica estratégica* e a *retórica analítica*.

De acordo com Maia (2012, p. 106), que transpõe a tese de Adeodato (2009) para o campo do Direito Ambiental, o primeiro “constitui o próprio ambiente em que acontece a comunicação, integra a antropologia humana e envolve diretamente as relações do homem em comunicação”. A retórica material situa o contexto em que os conflitos ambientais ocorrem e as posições e os posicionamentos dos atores envolvidos. Já o segundo “corresponde às teses, às opiniões ideológicas sobre as alegações e as provas sobre o dano ambiental, que o juiz vai adotar para embasar a sua decisão e persuadir os participantes do processo judicial e a sociedade a obedecerem espontaneamente ao julgamento” (MAIA, 2012, p. 107); (ADEODATO, 2009) – corresponde à significação da retórica como estratégia de influência do sujeito no ambiente em que está inserido. O último nível, por sua vez, investiga “a relação entre como se processa a linguagem humana e como o homem acumula experiências e desenvolve estratégias de modo eficiente” (MAIA, 2012, p. 107); (ADEODATO, 2009).

A partir desses três níveis, a análise do caso envolveu três momentos principais: no primeiro, analisaram-se o contexto do conflito socioambiental, alvo do estudo de caso, e a posição e o posicionamento dos atores envolvidos nessa interação, portanto partícipes do processo judicial; no segundo, analisou-se a postura do Judiciário a partir das ideias e teses que sustentavam sua interpretação e seus argumentos, e, no terceiro, o impacto da decisão tomada para a concretização de Justiça Ambiental, diante dos ideais do conservacionismo e da preservação das comunidades tradicionais. Nessa direção, segue-se a análise do caso, com o subsídio da transdisciplinaridade entre o Direito e a gestão ambiental como método para a orientação da efetividade da atuação judicial.

5 O Judiciário em face de conflito socioambiental: leituras a partir da análise do caso

5.1 A contextualização do conflito

O conflito retrata uma situação ocorrida no Distrito de Fernando de Noronha, em que uma ilhoa recorreu à Justiça após ter sido impedida de ampliar o espaço de sua moradia com vistas à prática de agricultura de subsistência, atividade da qual provinha o seu sustento e o de sua família. Conforme o argumento que sustentava a decisão-alvo de reformação pelo agravo, a agravante estaria em desacordo com o Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental (APA) ao ampliar o seu local de moradia (ato entendido como nova edificação), bem como ao exercer atividades proibidas, como o cultivo agrícola.

Conforme o Plano de Manejo,⁴ Fernando de Noronha integra duas APAS: a APA Nacional Fernando de Noronha, instituída pelo Decreto Federal 92.755/1986, correspondendo a um espaço territorial de 79.706 hectares, abrangendo o Território Federal de Fernando de Noronha, o Atol das Rocas e os Penedos de São Pedro e São Paulo; e a APA Estadual Fernando de Noronha, instituída pelo Decreto Estadual 13.553/1989. Dentre os objetivos, destaca-se a compatibilização do turismo organizado com a preservação dos recursos naturais, sendo o turismo uma das atividades econômicas mais fortes da APA, em razão de o arquipélago ser nacional e internacionalmente conhecido.

Do ponto de vista da conservação e preservação da biodiversidade, o Plano de Manejo da APA destaca o papel do arquipélago no processo de reprodução, dispersão e colonização de organismos marinhos, pelo fato de representar grande parte da superfície insular do Atlântico Sul. Além desse aspecto, suas áreas são tidas como as mais importantes para a reprodução de aves marinhas dos dois hemisférios do Atlântico e por serem úteis como berçário para diversos grupos ameaçados de extinção, como os cetáceos e os quelônios. Também abriga algumas espécies endêmicas existentes na região, distribuídas entre plantas, répteis e aves.

Além dos atributos naturais e paisagísticos, Fernando de Noronha configura-se como um território insular que, nessa condição, tem uma

⁴ APA FERNANDO DE NORONHA – ROCAS – SÃO PEDRO E SÃO PAULO. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/servicos/A-_PM_APA_Fernando_de_Noronha_-_Encartes_1_e_2.pdf>. Acesso em: 21 set. 2014.

comunidade local única constituída de identidades culturais baseadas no seu estilo de vida e, principalmente, no espaço biogeográfico: os ilhéus. Embora determinados documentos não os considerem como uma comunidade tradicional – a exemplo do resumo executivo do Plano de Manejo da APA,⁵ contribuições de Souza e Vieira Filho (2011) vêm se debruçando sobre aspectos da identidade dessa comunidade local, impactada pelo turismo.

Os ilhéus são aqui considerados como uma comunidade tradicional sujeita, como qualquer outra comunidade, a injustiças ambientais, mesmo que boa parte tenha certa assistência quanto à moradia e à renda. No quesito do direito ao território, eles vêm sendo historicamente afetados não só pelas restrições decorrentes da proteção ambiental através das UCs, mas ainda pela distribuição desigual do poder de acesso ao território, expressa no conflito de uso do solo para habitação local e instalação de hotéis. Diante dessa contextualização, é retomada a situação inicial, alvo desta estudo, no intuito de analisar, diante do conflito exposto e dos seus condicionantes, a interpretação trazida pelo Judiciário e as ideias que sustentam os seus argumentos.

5.2 A instrumentação da retórica pelo Judiciário

Conforme o relator do agravo, o Des. Fed. Rubens de Mendonça Canuto, a área de moradia da agravante não superava 60m² e, diferentemente do argumento trazido pela decisão que a impedia de desenvolver sua atividade de subsistência, a supressão de cobertura vegetal nativa (supostamente feita) era decorrente de usos anteriores, visto que a área era ocupada há mais de cem anos, evidência patenteada no laudo apresentado pela Polícia Federal, conforme o trecho extraído do texto da decisão:

A residência de propriedade da senhora Sílvia foi construída em área anteriormente antropizada, não sendo observados traços de desmatamento e conversão recente para uso alternativo do solo. Também foi possível constatar que não existem processos de erosão em sulcos em decorrência da construção e impermeabilização do solo.

⁵ Idem.

Não havia desacordo com o Plano de Manejo nem com o decreto que instituiu a APA, uma vez que, sendo proibida a implantação de projetos que provoquem deslizamento de solo e outros processos erosivos, não foi essa a condição constatada. O relator ainda destacou um argumento trazido pela agravante que afirmou: “Não existe no local a construção de empreendimento hoteleiro, mas uma simples residência com pouco mais de 60m² que lhe permite o desenvolvimento de agricultura de subsistência.” O relato dominante, próprio da retórica material, reflete o conflito de uso do solo existente entre ilhéus e empreendimentos hoteleiros, diagnosticado em uma das oficinas realizadas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).⁶

No tocante à ampliação da moradia, o relator entendeu que a atividade de subsistência não configura uma atividade criminosa, à luz da Lei de Crimes Ambientais (Lei Federal 9.605/1998) e do Decreto 6.514/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas relacionadas ao meio ambiente. Declara ainda: “Penso ser possível haver uma interação homem x meio ambiente sem excessos ou degradação, pautada na razoabilidade, de modo a permitir um desenvolvimento humano auto-sustentável.” Nessa direção, a compreensão do Judiciário demonstra-se apoiada numa perspectiva de proteção ambiental, que comunga dos fundamentos da conservação ambiental, ao conceber a possibilidade de utilização racional dos recursos naturais pelas comunidades tradicionais, tal qual a finalidade esperada de qualquer APA.

Fixado o relato vencedor, o desembargador passa a articular o fundamento da sua decisão que vai influir na retórica material. Tenta apresentar o princípio da dignidade da pessoa humana como topos retórico para a concretização dos princípios do Direito Ambiental. (MAIA, 2012). Para ele, na relação homem-meio ambiente, “deve prevalecer o entendimento de que o meio ambiente é que deve servir ao homem, suprimindo as suas necessidades básicas”, sendo a dignidade da pessoa humana um dos fundamentos da CF/88. E acrescenta mais: “A preservação do meio ambiente não pode chegar ao extremo de transformá-lo numa verdadeira ‘vitrine’, em detrimento da dignidade da pessoa humana.”

⁶ PROGRAMA DE SUSTENTABILIDADE PARA O ARQUIPÉLAGO DE FERNANDO DE NORONHA. Disponível em: <http://marineworldheritage.unesco.org/wp-content/uploads/2012/01/Management-Plan_Noronha-2011-portuguese.pdf>. Acesso em: 21 set. 2014.

A postura admitida remete à permeabilidade da consciência do relator no que tange aos aspectos inerentes à denúncia ambiental feita, aparentemente sem considerar as formas de apropriação e uso implícitas à existência dos recursos naturais. Há uma necessidade de compreender os significados que as práticas de subsistência possuem para a preservação daquela comunidade e a observância do direito ao território a ser assegurado, diante da valorização extrema de uma atividade econômica sobreposta a outras atividades que supõem reprodução cultural, como a agricultura e a pesca. Veja-se o adicionado em outra parte da decisão:

O ato judicial fustigado vai de encontro aos interesses coletivos na medida em que subtrai do particular qualquer possibilidade de exercer a agropecuária, tolhendo-lhe, por consequência, o direito ao exercício do trabalho, à cidadania, à subsistência, à agricultura familiar, ao comércio, à livre iniciativa e, sobretudo, à segurança alimentar do arquipélago e à preservação de sua cultura.

Diante desse conjunto de elementos, percebe-se a importância de considerar os múltiplos aspectos atrelados à causa julgada, no sentido de que a imposição fria e objetivista da lei pode induzir a decisões superficiais e injustas, quando a gestão ambiental se mostrar um espaço mais técnico que público. (QUINTAS, 2004). Desse modo, para a atividade judicial estar alinhada aos princípios da Justiça Ambiental, é preciso que se busque uma leitura crítica em torno da origem do conflito socioambiental analisado e dos direitos fundamentais envolvidos, tendo por foco a atenuação dos riscos ou ônus tendenciosamente direcionados aos grupos mais frágeis.

5.3 O impacto da decisão sobre o conflito: a Justiça Ambiental pela equivalência dos princípios do direito humano fundamental e do princípio da precaução

Em meio aos aspectos analisados e refletidos pelo Judiciário, a decisão foi favorável à agravante, tendo em vista o provimento dado ao agravo. De forma conclusiva, o relator colocou: “Deve haver a conciliação da convivência humana com a preservação do meio ambiente, pois há que se preservá-lo a fim de melhorar a qualidade de vida do homem e não torná-la indigna.” Com essa decisão, pode-se entender que a Justiça Ambiental, para o caso analisado, se dá mediante a equivalência dos

princípios do direito fundamental humano e do princípio da precaução, e não, pela sua sobreposição. Afinal, essa é a lógica cultivada e disseminada para o alcance do desenvolvimento sustentável.

Conforme Herculano (2008), uma situação particular às UCs é a ameaça das atividades de sobrevivência das comunidades locais, em função, principalmente, da exclusão desses atores dos processos decisórios relacionados à gestão dessas áreas protegidas. Mesmo o caso julgado, envolvendo uma unidade de uso sustentável, notou-se, na decisão reformada, a resistência de um pensamento conservacionista perverso, pois, havendo conflitos entre a comunidade local e os empreendimentos de forte inserção capitalista, a tendência, nesses contextos, é a utilização intencionada das normas ambientais em favor de quem agrega mais lucro.

Mesmo situações como essas sendo fortemente comuns nesses cenários específicos, contribuições do campo da ciência vêm trazendo fundamentos e perspectivas com vistas à otimização de gestão nos espaços protegidos, a exemplo da APA, numa perspectiva da gestão ambiental como atividade pública. Em autores como Brito e Câmara (1998), as APAs são vistas como instrumentos modernos de gestão ambiental da Política Nacional de Meio Ambiente, pelo fato de a gestão não estar centralizada no Poder Público e por visar ao envolvimento participativo das administrações municipais, dos órgãos técnicos e da comunidade.

Diante dessa perspectiva, observa-se, nesse pressuposto, a tradução de um dos princípios da Justiça Ambiental, que envolve a democratização de informações ambientais e a participação das minorias sociais na definição de políticas que lhe dizem respeito. Nessa direção, Brito e Câmara (1998) ressaltam a importância de dois instrumentos na gestão de uma APA: o zoneamento ambiental, que envolve a organização territorial a partir de suas potencialidades e fragilidades, sendo estabelecidas áreas de uso permitido e proibido, a depender do uso pretendido; e a Educação Ambiental como meio para a conscientização da comunidade sobre o uso sustentável dos recursos e o seu papel na gestão ambiental do território.

No sentido da equivalência dos princípios do direito humano fundamental e do da precaução, entende-se que ambos os instrumentos precisam ser coexistentes. Em estudo anterior, envolvendo a judicialização da situação-conflito entre órgãos fiscalizadores e agricultores num assentamento, percebeu-se que o descumprimento de norma ambiental denunciado, atribuído a um agricultor familiar, havia sido decorrente da

falta de instrução sobre a caracterização ambiental do território onde o assentamento estava localizado, a qual deveria ser dada pelo próprio órgão autor da denúncia. (AGUIAR; MAIA, 2013). Logo, a participação da comunidade no zoneamento ambiental, empoderada a partir de uma Educação Ambiental promotora de conhecimentos e de boas práticas, pode ser um meio para conciliar atividades econômicas locais com conservação ambiental.

6 Considerações finais

Em linhas gerais, pode-se ratificar o quão desafiadora ainda se mostra a implantação de um modelo de gestão ambiental numa perspectiva de atividade pública e, portanto, de envolvimento ativo e politizado dos diferentes segmentos sociais, envolvidos direta e/ou indiretamente com a gestão de uma UCs. O modelo de gestão atualmente adotado em muitas unidades, ainda influenciado por uma base conservacionista importada de países do Hemisfério Norte e guiado pelos interesses de um capitalismo insensível às questões ambientais, tem se mostrado um foco de origem e propagação de injustiças ambientais.

Contextualizando esse fenômeno no âmbito da atividade judicial, pode-se observar, no estudo de caso, que o Judiciário demonstrou senso de Justiça Ambiental ao reformar uma decisão que propunha a materialização de uma injustiça quando proibia a representante de uma comunidade local de realizar atividades inerentes ao modo de vida comunitária e à preservação de sua dignidade como pessoa humana. Nesse sentido, tomou uma posição favorável à asseguaração do direito ao território em sua plenitude, ressignificando a noção de conservação ambiental produzida na decisão reformada que, por sua vez, partilhava de uma perspectiva conservacionista e violadora de direitos.

Em meio aos princípios que orientaram sua interpretação e que fundamentaram sua decisão, foram claramente evidenciados o princípio do direito humano fundamental e o princípio da precaução, ambos do Direito Ambiental que, sendo tratados numa relação de equivalência (e não de sobreposição), norteiam a definição de um modelo de gestão ambiental efetivamente comprometido com o desenvolvimento sustentável. Nessa direção, o zoneamento ambiental e a Educação Ambiental foram sinalizados como instrumentos potenciais na consolidação de práticas de gestão regidas em função da Justiça Ambiental.

Por fim, fica ressaltada a importância do diálogo dos saberes jurídicos com os não jurídicos (sociológicos, antropológicos, ecológicos), tomado como elemento norteador deste artigo, para maior efetividade da proteção/reprodução jurídica do bem ambiental. Nesse sentido, espera-se que, uma vez divulgado, este artigo possa ser alvo de leitura e reflexão pelos atores direta e/ou indiretamente envolvidos com a atividade judicial e a gestão de UCs.

Referências

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos avançados*, v. 24, n. 68, p.103-119, 2010.

ADEODATO, João Maurício. *A retórica constitucional: sobre tolerância, direitos humanos e outros fundamentos éticos do Direito Positivo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

AGUIAR, Wagner José de; MAIA, Fernando Joaquim Ferreira. A concretização da Justiça Ambiental a partir do Judiciário: um estudo de caso com agricultores familiares em remanescente de Caatinga. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL NOVAS TERRITORIALIDADES E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 3., 2013, Recife. *Anais...* Recife: UFPE, 2013. v. único. p. 1-13. CD-ROM.

APA FERNANDO DE NORONHA – ROCAS – SÃO PEDRO E SÃO PAULO. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/servicos/A-PM_APA_Fernando_de_Noronha_-_Encartes_1_e_2.pdf>. Acesso em: 21 set. 2014.

ARAÚJO, Marlon Aurélio Tapajós. Direito dos povos e comunidades tradicionais ao território: primeiras achegas à necessária releitura do Direito Agrário na Amazônia. *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará*, v. 20, p. 47-67, 2009.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. DOU, Brasília, DF, 31 ago. 1981.

_____. Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. DOU, Brasília, DF, 8 fev. 2007.

_____. 10ª Vara da Justiça Federal de Pernambuco. Processo civil e Direito ambiental. Restabelecimento de moradia em local de preservação ambiental. Agricultura de subsistência. Dano ambiental e desenvolvimento humano autossustentável. Harmonização do princípio da precaução com o princípio da dignidade da pessoa humana. Manutenção da moradia a título precário até o trânsito em julgado da ação principal. Agravo de instrumento provido. *Agravo de instrumento 98069/PE (2009.05.00.050414-7)*. Ministério Público Federal e Sílvia Regina da Silva Alves. Juiz: Des. Fed. Rubens de Mendonça Canuto. 2 de fevereiro de 2010.

BRITO, Francisco A.; CÂMARA, João B. D. *Democratização e gestão ambiental: em busca do desenvolvimento sustentável*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

CAPORLINGUA, Vanessa Hernandez. Tornar-se educador ambiental a partir de uma percepção jurídica. *Ambiente & Educação*, v. 15, n. 1, p. 35-46, 2010.

CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma nova compreensão científica para os sistemas vivos*. Trad. de Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 2006.

CAVEDON, Fernanda de Sales; VIEIRA, Ricardo Stanziola. Acesso à Justiça Ambiental: um novo enfoque do acesso à Justiça a partir da aproximação com a teoria da Justiça Ambiental. In: ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA O CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 15., 2007, Florianópolis/SC. *Anais...* Florianópolis: conpedi, 2007.

DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana (Org.). *Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1999.

_____. *O mito moderno da natureza intocada*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, Nupaub, 2000.

FRACALANZA, Ana Paula; JACOB, Amanda Martins; EÇA, Rodrigo Furtado. Justiça Ambiental e práticas de governança da água: (re)introduzindo questões de igualdade na agenda. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 19-38, jan./mar. 2013.

GASPAR, Rafael Bezerra; REGO, Josoaldo Lima; ANDRADE, Maristela de Paula. Mobilização e Justiça Ambiental: resistência camponesa e as transformações agrárias no Médio Mearim e Leste Maranhense. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE

ANTROPOLOGIA, 26., 2008, Porto Seguro. Disponível em: <http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD_Virtual_26_RBA/grupos_de_trabalho/trabalhos/GT%2036/rafael%20bezerra%20gaspar.pdf> Acesso em: 21 set. 2014.

GUIVANT, Júlia S. Sustentabilidade e métodos participativos: os riscos dos pressupostos realistas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 1., 2002, Indaiatuba. *Anais...* São Paulo: Anppas, 2002.

HERCULANO, Selene. O clamor por Justiça Ambiental e contra o racismo ambiental. *INTERFACEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente*, v. 3, n. 1, p. 1-20, jan./abr. 2008.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. Uso público em UCs. In: CONGRESSO DE DIREITO AMBIENTAL DA PUC-RIO, 1., 2010, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.nima.puc-rio.br/aprodab/artigos/uso_publico_em_unidades_de_conservacao_marcia_leuzinger.pdf>. Acesso em: 21 set. 2014.

MACHADO, Roberto Ferreira. Água: um direito fundamental. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 1, n. 1, p. 343-366, jan./jun. 2011.

MAIA, Fernando Joaquim Ferreira. A retórica jurídica na abordagem do Direito Ambiental. In: PADILHA, N. S.; SOUZA, M. C. S. A. (Org.). *Direito Ambiental I*. Florianópolis: Funjab, 2012. v. 1. p. 100-125.

PROGRAMA DE SUSTENTABILIDADE PARA O ARQUIPÉLAGO DE FERNANDO DE NORONHA. Disponível em: <http://marine.worldheritage.unesco.org/wp-content/uploads/2012/01/Management-Plan_Noronha-2011-portuguese.pdf>. Acesso em: 21 set. 2014.

QUINTAS, José Silva. Educação no processo de gestão ambiental: uma proposta de Educação Ambiental transformadora e emancipatória. In: LAYRARGUES, Phillipe Pomier (Coord.). *Identidades da Educação Ambiental brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004. p. 113-142.

RABELO, Josinês Barbosa. Conflitos ambientais gerados pelo racismo ambiental no processo de implantação do Conselho Gestor da Rebio Serra Negra em terras indígenas, PE. *Cadernos de Estudos Sociais*, Recife, v. 25, n. 2, p. 303-312, jul./dez. 2010.

SHIRAIISHI NETO, Joaquim (Org.). *Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional*. Manaus: UEA, 2007.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SOUZA, Gisela Maria Rezende de; VIERA FILHO, Nelson A. Quadros. Impactos socioculturais do turismo em comunidades insulares: um estudo de caso no arquipélago de Fernando de Noronha-PE. *Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo*, v. 6, p. 1-18, 2011.