

IV

Congresso Brasileiro de
Direito Socioambiental



Biodiversidade, espaços protegidos e populações tradicionais

**Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Liana Amin Lima da Silva
e Clarissa Bueno Wandscheer (Coords.)**

diagramação do miolo **LETRA DA LEI**



Al. Pres. Taunay, 130. Batel. Curitiba-PR.
CEP 80.250-210 - Fone: (41) 3223-5302.
contato@arteeletra.com.br

B615

Biodiversidade, espaços protegidos e populações tradicionais / organização Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Liana Amin Lima da Silva e Clarissa Bueno Wandscheer.
– Curitiba : Letra da Lei, 2013.
402 p.

ISBN 978-85-61651-11-4

1. Direito ambiental. 2. Biodiversidade. I. Souza Filho, Carlos Frederico Marés de. II. Silva, Liana Amin Lima da. III. Wandscheer, Clarissa Bueno. IV. Título.

CDU 574:502

SUMÁRIO

O CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO SOCIOAMBIENTAL DE 2013	9
PREFÁCIO	13
A CONQUISTA DE UM ESPAÇO PARA A CATA DA MANGABA EM MEIO A OMISSÕES E TROPEÇOS	
Fábria Ribeiro Carvalho de Carvalho e Acácia Gardênia Santos Lelis	19
A IMPORTÂNCIA DOS ESPAÇOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS NA GARANTIA DE PRESERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS DA AMAZÔNIA	
Marcelo Moraes Rodrigues	35
A IMPORTÂNCIA DO SISTEMA DE PATENTES PARA A PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE E DOS CONHECIMENTOS TRADICIONAIS	
Karina Ferreira Soares de Albuquerque e Lucas Cardinali Pacheco	53
A PRODUÇÃO DA NORMA E A NÃO EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS RELACIONADOS AO ACESSO AO PATRIMÔNIO GENÉTICO E AOS CONHECIMENTOS TRADICIONAIS ASSOCIADOS	
Mônica da Costa Pinto e Mônica Nazaré Picanço Dias Bonolo	69
A PROPRIEDADE INTELECTUAL SOBRE SERES VIVOS E OS CULTIVARES: AS CONTROVÉRSIAS LEGISLATIVAS E OS PROBLEMAS SOCIOAMBIENTAIS E ECONÔMICOS	
Lucas Cardinali Pacheco e Karina Ferreira Soares de Albuquerque	87
A PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE: ENTRE O DIREITO SOBERANO DOS ESTADOS E A PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO COMUM DA HUMANIDADE	
Liziane Paixão Silva Oliveira	99

**A PROTEÇÃO JURÍDICA DOS CONHECIMENTOS TRADICIONAIS:
UM OLHAR ATRAVÉS DO PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL**

Augusto César Leite de Resende111

A TERRA NO SISTEMA JURÍDICO NACIONAL: A PROPRIEDADE E A VIDA

Dulce María García y García e Elis Cristina Alves Pereira131

**A UTILIZAÇÃO DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA NAS DEMANDAS ENVOLVENDO
EMPREENHIMENTOS HIDRELÉTRICOS BRASILEIROS: UM DESAFIO À EFETIVIDADE
DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS**

Natália Jodas143

**A VISÃO HOLÍSTICA SOCIOAMBIENTAL PARA A PRESERVAÇÃO
DOS CONHECIMENTOS TRADICIONAIS ASSOCIADOS**

Luiz Bruno Lisbôa de Bragança Ferro
e Sandra Regina Oliveira Passos de Bragança Ferro163

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE BASE COMUNITÁRIA:
POVOS AMAZÔNICOS E PADRÕES CONTRATUAIS DE GESTÃO DA BIODIVERSIDADE**

Liana Amin Lima da Silva173

**GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE: PONTOS E CONTRAPONTO DA POLÍTICA
NACIONAL DA BIODIVERSIDADE**

José Osório do Nascimento Neto e Igor Fernando Ruthes193

OS ACORDOS COMUNITÁRIOS DE PESCA NA REGIÃO AMAZÔNICA E O PLURALISMO JURÍDICO

Bianca Gabriela Cardoso Dias e Serguei Aily Franco de Camargo207

**OS CONSELHOS GESTORES COM PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO INSTRUMENTO
PARA A REPARTIÇÃO DOS BENEFÍCIOS DECORRENTES DOS CONHECIMENTOS TRADICIONAIS**

Ronaldo Alves Marinho da Silva e José Gomes de Britto Neto223

**O NOVO CÓDIGO FLORESTAL E AS FLORESTAS INDÍGENAS NA PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO
DO NÃO RETROCESSO AMBIENTAL**

Nelson Teodomiro Souza Alves e Liziane Paixão Silva Oliveira237

**POR UM MEIO AMBIENTE COM GENTE: COMUNIDADES TRADICIONAIS E UNIDADES
DE CONSERVAÇÃO NA PERSPECTIVA DA DUPLA SUSTENTABILIDADE**

Andrew Toshio Hayama251

**PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE E DO CONHECIMENTO TRADICIONAL ASSOCIADO NO CONTEXTO
DOS ESTADOS PLURINACIONAIS LATINO-AMERICANOS DO SÉCULO XXI**

Miguel Etinger de Araujo Junior e Deise Camargo Maito273

QUILOMBOS DO VALE DO RIBEIRA: ENTRE O ESQUECIMENTO E A AMEAÇA Oriel Rodrigues Moraes e Raul Cezar Bergold	291
RECONHECIMENTO DO PATRIMÔNIO GENÉTICO E CONHECIMENTOS TRADICIONAIS ASSOCIADOS COMO PRESSUPOSTO A PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE FRENTE A FORÇA ECONÔMICA INTERNACIONAL Christine Keler de Lima Mendes e Maria Tavares Ferro	305
REFLEXOS JURÍDICOS DA DIMINUIÇÃO DO LANÇAMENTO DAS ÁGUAS DO RIO SÃO FRANCISCO SOBRE A PESCA NA ZONA MARÍTIMA Geilton Costa Cardoso da Silva	317
SISTEMA DE PATENTES - O NOVO COLONIALISMO: USURPAÇÃO E MONOPÓLIO DO CONHECIMENTO DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS Alisson Fontes de Aragão	337
SOBREPOSIÇÃO DE TERRAS DE POPULAÇÕES TRADICIONAIS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL: PRESERVAÇÃO OU AMEAÇA À BIODIVERSIDADE? Lílian Argenta Pereira	347

A UTILIZAÇÃO DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA NAS DEMANDAS ENVOLVENDO EMPREENDIMENTOS HIDRELÉTRICOS BRASILEIROS: UM DESAFIO À EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS

Natália Jodas⁸⁴

INTRODUÇÃO

O olhar crítico sobre a construção de megaprojetos de barragens hidrelétricas é relativamente recente. Tão somente nos primórdios na década de 80, após a emergência das grandes Tucuruí e Balbina, é que a sociedade e, principalmente, os cientistas, passaram a observar com maiores critérios e sensibilidade os efeitos nocivos provocados pelas usinas hidráulicas.

Em que pese o fortalecimento dos instrumentos administrativos e jurídicos de controle, fiscalização e melhor mensuração de danos socioambientais no contexto de instalação destes empreendimentos hidrelétricos, constata-se, em contrapartida, uma significativa compressão político-econômica que impede maiores discussões sobre a atual matriz energética nacional (dependente em mais de 80% das hidrelétricas), e omite suas consequências à diversidade ambiental e cultural.

Nessa perspectiva, esta pesquisa denuncia a Suspensão de Segurança como o principal instrumento jurídico capaz de derrubar decisões judiciais favoráveis à preservação do meio ambiente e à tutela das populações tradicionais no âmbito da instalação das barragens hidrelétricas. Sequencialmente, abordam-se alguns dos impactos causados à biodiversidade e às comunidades tradicionais, comentando-

⁸⁴Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Bolsista CAPES.najodas@gmail.com

se recentes decisões judiciais que, por meio da Suspensão de Segurança, promoveram o fato consumado e danos socioambientais irreversíveis à sociedade.

O trabalho utiliza como metodologia principal a revisão da literatura jurídica e sociológica concernente ao tema da pesquisa, bem como realiza uma coleta de jurisprudências encontradas nos sítios eletrônicos dos tribunais de justiça estaduais, federais, regionais e superiores.

1 SUSPENSÃO DE SEGURANÇA: ORIGENS, REQUISITOS E LEGITIMIDADE PARA PROPOSITURA

1.1 CONCEPÇÃO E ORIGEM HISTÓRICA

Objetivamente, a Suspensão de Segurança consiste em um meio de suspender uma decisão judicial ou liminar, em ações movidas em face do poder público ou dos seus agentes, no caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública (TESSLER, 2004, p.1). Em outras palavras, sempre que o Poder Público, único beneficiário da medida judicial, entender que determinada decisão judicial ou liminar causa grave lesão à ordem, saúde, segurança ou economia pública, poderá pleitear à autoridade judicial (Presidente do Tribunal) a suspensão da eficácia dos provimentos judiciais concedidos anteriormente.

No Brasil, particularmente, a origem histórica da suspensão de segurança está integralmente vinculada ao mandado de segurança (MS), tendo, por isso, previsão legislativa no ordenamento jurídico a partir do advento deste remédio constitucional (RODRIGUES, 2006, p. 73). Em razão disso, costuma-se estabelecer o surgimento da suspensão de segurança ao ano de 1934, mesmo ano da carta constitucional brasileira da era Vargas que previu o mandado de segurança.

O ponto de partida dos reais pedidos de suspensão de eficácia das decisões contrárias ao Poder Público encontra-se na edição da lei nº. 191/1936, norma federal que estabeleceu regras procedimentais para a ação constitucional mandamental (VENTURI, 2005, p. 35). Três anos mais tarde, o Código de Processo Civil, datado de 1939, passou a regulamentar o mandado de segurança (MS) em disposição específica (art.319), sendo que, em seu artigo 328, delimitou acerca da suspensão de segurança⁸⁵.

Assim, no contexto da ditadura militar brasileira, o Estado acabou promovendo um pacote de normas processuais com o objetivo de fortalecer seu poder e restringir o uso recorrente do MS. Dentre as principais normas emitidas (leis federais nº. 2.770/56, nº. 4.348/64 e nº.5.021/66) com o escopo de

⁸⁵Decreto-Lei nº. 1.068/1939 (CPC), artigo 328: “A requerimento do representante da pessoa jurídica de direito público interessada e para evitar grave lesão à ordem, à saúde ou à segurança pública, poderá o Presidente do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal de Apelação, conforme competência, autorizar execução do ato impugnado”.

limitar o uso do MS, destaca-se a lei federal nº. 4.348/64, que definiu pormenorizadamente a possibilidade da suspensão de segurança (art. 4º)⁸⁶ (RODRIGUES, 2006, p. 52).

Vale ressaltar que o regime militar, preponderante por duas décadas no Brasil, incentivou acentuadamente o uso do instituto em tela, já que este instrumento não detinha um rigor mínimo, e maior apuração dos abusos cometidos por parte da Fazenda Pública quando de sua concessão pelo Poder Judiciário. Muito embora a ditadura militar tenha cessado no meio da década de oitenta, a suspensão de segurança continuou sendo o principal instrumento de “proteção” das políticas públicas estatais mesmo com o advento da redemocratização. Abelha Rodrigues (2006, p. 84), salienta que isso se deve ao fato de o Estado ter passado a atuar em prol da sociedade – por meio dos direitos sociais (educação, saúde, trabalho, moradia, cultura) - havendo um constante choque entre valores de interesse público com outros de interesse privado.

Nesta perspectiva, o dispositivo da lei federal nº. 4.348/1964, que abordava a suspensão de segurança (art. 4º), teve o seu texto mantido até os dias correntes, sendo, mais tarde, expandido a outras importantes normas processuais de caráter federal, tais como a Lei da Ação Civil Pública (artigo 12, §1º, lei nº. 7.347/85⁸⁷); a lei nº. 8.038/90⁸⁸; a lei nº. 8.437/92⁸⁹; a lei nº. 9.494/97⁹⁰; e a lei nº. 9.507/97⁹¹.

⁸⁶Lei Federal nº. 4.348/1964, art. 4º: “Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, o Presidente do Tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar, e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 10 (dez) dias, contados da publicação do ato”.

⁸⁷ Artigo 12, §1º, Lei nº. 7.347/85: “Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo. § 1º A requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, poderá o Presidente do Tribunal a que competir o conhecimento do respectivo recurso suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual caberá agravo para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias a partir da publicação do ato”.

⁸⁸ Artigo 25, Lei nº. 8.038/90: “Salvo quando a causa tiver por fundamento matéria constitucional, compete ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, a requerimento do Procurador-Geral da República ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal. § 1º - O Presidente pode ouvir o impetrante, em cinco dias, e o Procurador-Geral quando não for o requerente, em igual prazo. § 2º - Do despacho que conceder a suspensão caberá agravo regimental. § 3º - A suspensão de segurança vigorará enquanto pender o recurso, ficando sem efeito, se a decisão concessiva for mantida pelo Superior Tribunal de Justiça ou transitar em julgado”.

⁸⁹ Artigo 4º, Lei nº. 8.437/92: “Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. § 1º Aplica-se o disposto neste artigo à sentença proferida em processo de ação cautelar inominada, no processo de ação popular e na ação civil pública, enquanto não transitada em julgado. §2º. O presidente do tribunal poderá ouvir o autor e o Ministério Público, em cinco (5) dias. §3º. Do despacho que conceder ou negar a suspensão, caberá agravo, no prazo de cinco (5) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição”.

⁹⁰ Artigo 1º, *caput*, Lei nº. 9.494/97: “Aplica-se à tutela antecipada prevista nos arts. 273 e 461 do Código de Processo Civil o disposto nos arts. 5º e seu parágrafo único e 7º da Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964, no art. 1º e seu § 4º da Lei nº 5.021, de 9 de junho de 1966, e nos arts. 1º, 3º e 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992”.

⁹¹ Artigo 16, *caput*, Lei nº. 9.507/97: “Quando o *habeas data* for concedido e o Presidente do Tribunal ao qual competir o conhecimento do recurso ordenar ao juiz a suspensão da execução da sentença, desse seu ato caberá agravo para o Tribunal a que presida”.

1.2 REQUISITOS E LEGITIMIDADE

É uníssona, ainda que haja divergências doutrinárias acerca de sua natureza jurídica, a consideração de que a suspensão de segurança só pode originar-se e manter-se a partir da existência de outra ação em curso sobre o qual irá incidir, sendo este o primeiro requisito (RODRIGUES, 2005, p. 104). Também é condição intrínseca à possibilidade de se pleitear o instituto em comento que a ação cognitiva em curso seja movida contra o Poder Público, o que faz com que este seja o réu da ação principal ou cautelar.

Como terceiro requisito do instituto, anota-se a necessidade de que a decisão proferida contra o Poder Público esteja em vigor e produzindo os seus efeitos, uma vez que, não havendo mais a decisão, não há que se mencionar o pleito da suspensão. E, por último, como quarto requisito da medida suspensiva, resguarda-se que seja fundamental a provocação do incidente (suspensão de segurança), jamais sendo este concedido de ofício, já que as leis foram expressas ao preverem a necessidade de requerimento da medida ao Presidente do Tribunal.

No que se refere à *legitimidade* para a promoção do instituto estudado, é comum certa polêmica quanto à extensão ou não da interpretação contida nos dispositivos legais já tratados, uma vez que as decisões dos tribunais têm adotado distintos posicionamentos em relação à ampliação ou não das entidades públicas dotadas da legitimidade *ad causam* para o pedido da suspensão.

As normas previram de maneira expressa a legitimação da pessoa jurídica de direito público interessada para o requerimento da suspensão de segurança perante o Presidente do Tribunal, tendo sido esculpido na revogada lei nº. 4.348/64 (artigo 4º, *caput*); e nas vigentes leis nº. 8.038/90 (artigo 25, *caput*), 8.437/92 (artigo 4º, *caput*) e 12.016/2009 (artigo 15, *caput*). É notável que a legitimidade para se pleitear o instituto recai à pessoa jurídica de direito público interessada, conforme texto expresso da lei do mandado de segurança⁹², e isso implica dizer que não é qualquer pedido que a União, Estado e Município podem fazer, devendo haver umnexo de interdependência entre a decisão que será suspensa com aquela que foi concedida e, ainda, a afetação jurídica de atuação do ente político que pretende requerer a suspensão (RODRIGUES, 2006, p. 155).

No entanto, o que se tem observado nos julgados dos tribunais pátrios é o entendimento de que a ampliação do conceito de autoridade coatora para fins de mandado de segurança também seria permissível nos casos de requerimento da suspensão

⁹² A mais nova lei do Mandado de Segurança – lei nº. 12.016/2009 – assim dispôs em seu artigo 15, *caput*: “Art. 15. Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição.

de segurança⁹³. Apesar da interpretação dominante dos Tribunais no caminho de que as entidades privadas, no exercício de atividades públicas, poderiam requerer o instituto então pesquisado, o Supremo Tribunal Federal – STF – alicerçou que nem sempre se pode admitir as entidades da Administração indireta ou concessionárias de serviço público nos pleitos da suspensão de segurança, mas, tão somente, nos casos em que tais pessoas jurídicas estejam investidas na defesa de interesse público (STF, 2004)⁹⁴.

Lúcia Valle Figueiredo (2004, p. 175) acredita que as pessoas privadas, ainda que exercentes de atividades delegadas, não poderiam postular a suspensão, tendo em vista que os valores envolvidos são de tal grandeza que apenas a visão globalizada das consequências prejudiciais, sobretudo para a economia, poderia justificar o pedido da suspensão de segurança. É preciso, segundo a professora, maior acuidade quando da análise dos pressupostos da medida, já que o pedido há de fundamentar-se em, pelo menos, uma das situações arroladas: grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Fica, pois, a ideia de haver maior detença quando do pleito da suspensão, haja vista que sua utilização deve ser utilizada em caráter excepcional. Cumpre apontar que o Ministério Público é admitido como legitimado a requerer o instituto estudado não só por derivação do texto constitucional (artigos 127 e 129), mas também por diversos diplomas legislativos que regulam o pleito da suspensão de segurança, editados após 1988⁹⁵.

É perceptível, pelo que foi acima transmitido, que a legitimidade para o requerimento da suspensão de segurança guarda uma ampla discussão na doutrina e jurisprudência pátrias, sendo que, a cada dia, novos julgados proferem uma amplitude ou uma redução nos legitimados para a propositura da medida suspensiva. É razoável inferir, contudo, que a lei que deu origem propriamente ao instituto (lei federal nº. 4.348/64) derivou-se diretamente de um regime de

⁹³ A expressão “pessoa jurídica de direito público” ganhou sentido mais amplo nas situações de mandado de segurança com base no artigo 37, *caput* e §6º da Constituição Federal, no qual os agentes públicos delegados de serviços públicos, os prestadores de serviço público, os concessionários ou permissionários podem enquadrar-se no esticado conceito de autoridade coatora, conforme entendimento recorrente jurisprudencial. (RODRIGUES, 2006, p. 155).

⁹⁴ Informativo STF nº. 340/ 2004– Suspensão de Liminar 34: “[...] Daí o presente requerimento de suspensão de liminar, em que se sustenta, inicialmente, terem as postulantes legitimidade ativa ad causam para o ajuizamento da medida, uma vez que são concessionárias federais do serviço público de telecomunicações equiparadas ao Poder Público em todos os seus deveres e obrigações, motivo pelo qual se enquadram, excepcionalmente, no rol de legitimados previsto no artigo 4º da Lei 8437/92. [...] A esse respeito, cumpre consignar que não é sempre que se pode admitir no pólo ativo dos pedidos de contracautela entidades da administração indireta ou concessionárias de serviço público, mas somente nos casos em que essas pessoas jurídicas estejam investidas na defesa do interesse público, em face da natureza dos serviços públicos sob concessão, o que parece ser o caso em exame. “. (STF, 2004).

⁹⁵ O artigo 25, *caput*, da Lei dos Recursos (lei nº. 8.038/90) e o artigo 4º, *caput*, da Lei da Concessão de Medidas Cautelares contra o Poder Público (lei nº. 8.437/92). Assinala-se que o artigo 12, §1º, da Lei de Ação Civil Pública (lei nº. 7. 347/85) não prevê expressamente a legitimidade do Ministério Público, em muito justificado pelo fato de que nestas ações o mesmo possa ser autor (BUENO, 2009, p. 255).

exceção o qual o país enfrentou por mais de vinte anos (FIGUEIREDO, 2004, p. 175). E, muito embora citada lei esteja revogada, a maior parte dos dispositivos que hoje carregam as hipóteses da suspensão de segurança transcreveram quase sem alterações o texto pertencente à norma de 1964.

E exatamente por isso que juristas e operadores devem acurar-se em relação à ampliação exagerada dos legitimados para solicitar a suspensão, já que seus efeitos podem ser altamente nocivos aos direitos difusos e coletivos. Nessa perspectiva, suscitam-se, nas linhas subsequentes, os principais aspectos atinentes à instalação de empreendimentos hidrelétricos no Brasil, correlacionando, mais à frente, a aplicação da Suspensão de Segurança no contexto destes conflitos judiciais.

2. OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS ADVINDOS DA INSTALAÇÃO DE USINAS HIDRELÉTRICAS: SIMILITUDES

2.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A AUSÊNCIA DE UMA PERCEPÇÃO CRÍTICA À MATRIZ ENERGÉTICA BRASILEIRA

O Brasil possui um sistema elétrico de grande porte, baseado principalmente na utilização da energia hidráulica. No Balanço Energético Nacional publicado em 2012, constata-se que a matriz energética brasileira, em termos de produção de eletricidade, tem predominância das usinas hidrelétricas (81,7%), e a participação complementar de outras fontes, como a biomassa (6,5%), o gás natural (4,6%), derivados do petróleo (2,5%), nuclear (2,7%), carvão e derivados (1,4%) e eólica (0,5%) (BEN, 2012, p. 31).

É perceptível, nos últimos anos, a tendência do governo federal em expandir ainda mais a matriz energética nacional oriunda do uso da água, incluindo a região Amazônica (ANA, 2007, p. 107). Tal direcionamento governamental infere uma política à contramão de um modelo mais sustentável de fontes energéticas, bem como avessa ao resguardo dos grupos fragilizados da sociedade.

O Brasil ainda não despertou um debate relativo às usinas hidrelétricas quando se trata de examinar com afincio todas as consequências de sua construção, em especial os impactos socioambientais (CAUBET, 2006, p. 82). Observa-se, ainda hoje, a percepção desvirtuada de que as usinas hidrelétricas sejam uma fonte “limpa” e neutra de danos ao ecossistema, à biodiversidade ou mesmo à população. Na verdade, pode-se dizer que o país contou com uma eficiência ideológica no setor elétrico, que edificou um dogma da política energética brasileira como “barata e auto evidente por ser mais apropriada às condições nacionais, além de ambientalmente mais interessante que as demais opções tradicionais de produção de energia” (CAUBET, 2006, p. 82).

O que não chega à realidade do cidadão é que a maior parte das externalidades negativas produzidas pelos empreendimentos hidrelétricos não são verificadamente computadas e incorporadas pelos empreendedores quando da análise comparativa em relação a outras fontes energéticas disponíveis. Junto à ausência de internalização dos custos socioambientais inerentes a estes empreendimentos, soma-se um maciço marketing antiecológico que “reputa toda crítica que lhe é dirigida como sendo radicalismo irresponsável” (CAUBET, 2006, p. 89). Desse modo, qualquer tipo de oposição suscitada ao “progresso nacional” em nome de populações a serem deslocadas para lugares desconhecidos ou em nome da preservação de certos modos de vida é analisada como ofensiva e irrazoável face à necessidade eminente de provisão de energia elétrica.

Assim, a ausência de uma maior abertura política em relação às diretrizes do planejamento energético nacional acarreta a perpetuação de um cenário descompassado com os fundamentos da justiça ambiental. As externalidades negativas derivadas dos empreendimentos hidrelétricos continuam sendo suportadas pela sociedade como um todo, mas, em especial, pelos grupos mais vulneráveis do ponto de vista econômico-social (FILIPPIN, 2007, p. 99).

Sublinha-se que os custos dos danos socioambientais não são excluídos tão somente na fase de licenciamento destes empreendimentos, mas também pela legislação própria acerca das concessões dos direitos de exploração de potenciais hidráulicos aos grupos privados. Ou seja, o arcabouço normativo regulamentador destas concessões⁹⁶ foi omissivo quanto ao tratamento a ser dado aos problemas sociais e ambientais advindos dos grandes projetos hidrelétricos (VAINER, 2007, p. 121).

Noutro ponto, os processos de tomada de decisão referentes ao planejamento energético e ao licenciamento ambiental são marcados pela deficiência da participação pública, consequência direta do modelo energético “altamente centralizado e inflexível a outros percursos de planejamento” (ZHOURI; LASCHESKI; PAIVA, 2005, p. 21). Estes aspectos acarretam a ausência permanente de discussão e análise crítica sobre o “recrudescimento de um tratamento insensível e irresponsável dos impactos sociais e ambientais das grandes barragens” (VAINER, 2007, p. 122).

Ainda que se alternem as regiões e as características dos locais afetados pela instalação de projetos hidrelétricos, é fato que os efeitos causados à biodiversidade marinha, florestal, ao clima, aos ecossistemas como um todo, aos costumes das populações tradicionais e todo o seu patrimônio cultural e histórico são detectados de forma similar nestas realidades. Os conflitos socioambientais originados

⁹⁶ Por exemplo, a Lei Federal nº. 8.987/1995 – que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação dos serviços públicos; a Lei Federal nº.9.427/1996 – que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL);o Decreto Federal nº. 5.184/2004 -cria a Empresa de Pesquisa Energética (EPE).

nestes contextos variam apenas de “endereço”, tendo como traço comum a reapreensão aos interesses das populações ribeirinhas, indígenas ou quilombolas e a lesão direta ao meio ambiente natural.

A partir destas premissas, percorrem-se, nas linhas seguintes, os impactos aos ecossistemas e aos grupos sociais quando da instalação das usinas hidrelétricas, com vistas a desmistificar a “concepção sustentável” comumente propagada pelos setores elétricos na sociedade brasileira.

2.2 IMPACTOS À BIODIVERSIDADE

A construção de um complexo hidrelétrico envolve a necessidade de interferir na vazão do rio, em sua quantidade de água disponível em certo período de tempo, bem como nos desníveis do relevo. Do mesmo modo, a estrutura da usina hidrelétrica é composta fundamentalmente por uma barragem, cujo objetivo é interromper o curso normal do recurso hídrico e permitir a formação do reservatório de água que, por consequência, terá a função de estocar e armazenar a água, bem como formar o desnível necessário para a configuração da energia hidráulica (ANEEL, 2008, p. 50).

O processo de formação do reservatório de água ou lago artificial requer o alagamento de significativas extensões de áreas, o que implica dizer que amplas florestas abrigadoras de fauna e flora peculiares são inundadas ou mesmo desbastadas. Os efeitos do lago artificial controlado pela barragem de concreto são determinantes para a qualidade de vida das atuais e futuras gerações: perda de terras agricultáveis, deslocamentos maciços de populações, criação de microclimas, indução de riscos sísmicos, extermínio de espécies de animais e vegetais, alteração dos regimes hídricos, erosão, assoreamento, eutrofização, redução da fertilidade dos solos a jusante, mutações ecossistêmicas nocivas à saúde humana (disseminação do paludismo⁹⁷, oncocercose⁹⁸, esquistossomose⁹⁹), dentre outros (CAUBET, 2006, p. 89).

É muito comum a inundação de importantes áreas florestais e, por vezes, o desaparecimento dos últimos remanescentes vegetais de biomas extremamente relevantes à biodiversidade. Melhor ilustrando, a usina hidrelétrica de Tucuruí, no rio Tocantins/PA, encobriu 2.850 km², desmatando-se 14.000 mil hectares de florestas, sendo que 2,5 milhões de metros cúbicos de madeira foram inundados (CMB, 2000, p. X).

⁹⁷ Comumente denominada de Malária, doença provocada por várias espécies de protozoários do gênero *Plasmodium* (2012).

⁹⁸ A *oncocercose*, provocada pelo helminte *Onchocerca volvulus*, é uma filaríase muito frequente, costuma ser transmitida através de moscas pertencentes ao gênero *Simulium*, que habitam nas proximidades dos rios de águas bravas e cujas picadas proporcionam a inoculação das larvas do parasita sob a pele da vítima. (2012).

⁹⁹ A esquistossomose é uma doença transmissível, parasitária, causada por vermes trematódeos do gênero *Schistosoma*. O parasita, além do homem, necessita da participação de caramujos de água doce para completar seu ciclo vital. Esses caramujos são do gênero *Biomphalaria*. (2012).

Somada à impactante inundação e ao espesso desmatamento dos biomas florestais, sublinha-se que espécies faunísticas tendem a dizimarem-se ou mesmo se extinguirem face à ausência de previsão de resgate de fauna nos estudos de impactos ambientais (EIA) ou ausência de medidas ou soluções de prevenção nesse sentido. Cientistas e especialistas, que examinaram os estudos ambientais da Usina Hidrelétrica de Belo Monte do rio Xingu/PA, afirmaram que, do ponto de vista da ictiofauna, o empreendimento da UHE de Belo Monte é tecnicamente inviável, uma vez que destruirá uma grande extensão de ambientes de corredeiras e a vazão reduzida do rio provocará a mortandade de milhões de peixes ao longo de 100 Km ou mais, não havendo medida a ser tomada que mitigue ou sequer compense este impacto¹⁰⁰. (SANTOS; HERNANDEZ, 2009, p. 167 a 185).

De fato, as localidades leiloadas pelo Poder Público para as concessões de exploração de energia elétrica coincidem com espaços altamente significativos para a biodiversidade nacional e global. Vale ressaltar que a área de construção das usinas hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, no rio Madeira/RO, era composta por um mosaico de tipologias vegetais, tais como cerrado, savanas amazônicas, floresta ombrófila, dentre outros (PBA, 2012, p. 145).

Além disso, embora hoje os Estudos Prévios de Impacto Ambiental (EPIA-RIMA) sejam exigências desta tipologia de licenciamento, o que já se difere amplamente da época de instalação das hidrelétricas de Itaipu e Tucuruí, constata-se um sério problema no contexto da instalação dos empreendimentos hidrelétricos do presente: falhas e insuficiências constantes nestes estudos (MPU; MPF, 2004, 6). Certo é que a existência de estudos insatisfatórios contribui a uma maior gravidade dos impactos socioambientais advindos das hidrelétricas.

É frequente o descumprimento do artigo 5º, I da Resolução CONAMA nº. 1/1986¹⁰¹, já que os empreendedores não propõem alternativas locais e tecnológicas, que nada mais são que pré-requisitos para a definição dos ambientes a serem submetidos aos impactos; ou, quando apresentam alternativas, estas são insustentáveis econômica e ambientalmente (MPU; MPF; 2004, p. 15). Outro aspecto relevante é que, em geral, na delimitação das áreas de influência (direta e indireta) há plena descon sideração da bacia hidrográfica como um todo, sendo que tal omissão afeta diretamente a análise sobre os meios físico e biótico (MPU; MPF, 2004, p. 18), diretamente correlacionados à biodiversidade local.

Oportuno ainda discorrer sobre matéria pouco divulgada pelo setor elé-

¹⁰⁰ Hermes Medeiros, doutor em ecologia, professor da UFPA, comenta, no referido diagnóstico: “A bacia hidrográfica do Rio Xingu apresenta uma das maiores riquezas de espécies de peixes já observada na Terra, com cerca de 4 vezes o total de espécies encontradas em toda a Europa. [...]”.(SANTOS; HERNANDEZ, 2009, p. 167 a 185)

¹⁰¹ Res. CONAMA nº.01/1986, artigo 5º: “O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais: I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto; [...]”. (BRASIL, 1986).

trico brasileiro, qual seja, a emissão de gases de efeito estufa (GEE) pelos reservatórios das hidrelétricas. Apesar de atualmente ser reconhecido cientificamente que as lagoas artificiais das barragens produzem o metano (CH₄)¹⁰², fato é que a concepção da energia hidráulica como “não-limpa” não têm repercutido no momento de avaliação da viabilidade destes empreendimentos, e tampouco no seu licenciamento ambiental.

Mais acentuada é a emissão dos GEEs em hidrelétricas edificadas em áreas de florestas tropicais, como a Amazônia ou mesmo a Mata Atlântica, haja vista que o metano é liberado por vários caminhos, além da forma de difusão por bolhas e na superfície e do transcurso da água pelas turbinas e vertedouros da barragem (FEARNSIDE-A, 2008, p. 100).

Desse modo, a contribuição direta às mudanças climáticas é outro elemento que deve ser inculcado pelo Poder Público e a sociedade sobre a real viabilidade dos empreendimentos hidrelétricos na matriz energética brasileira. Após algumas pontuações dos impactos ambientais, abordam-se, no tópico seguinte, os impactos sociais ocasionados pelas barragens.

2.3 IMPACTOS ÀS POPULAÇÕES TRADICIONAIS

Principalmente nas últimas décadas, sob o lema do “desenvolvimento”, milhares de pessoas vêm sendo deslocadas de suas casas e modos de vidas com a promessa de progresso à região pretendida pelos grandes projetos de infraestrutura. No Brasil, estima-se que as barragens para fins de geração de energia elétrica, irrigação, abastecimento de água e contenção de inundações já prejudicaram um milhão de pessoas (NOBREGA, 2011, p. 126).

Tal como os problemas ambientais, os prejuízos causados aos costumes e condições de vida das populações indígenas, ribeirinhas, quilombolas e tradicionais não são devidamente reconhecidos e sopesados quando da tomada de decisão acerca da viabilidade do empreendimento hidrelétrico na região demarcada. Ao contrário, “a perspectiva territorial-patrimonialista vê a população como um obstáculo a ser removido” (VAINER, 2008, p. 44) com o escopo de efetivar a obra.

Além disso, a Comissão Mundial de Barragens afirma que muitas pessoas deslocadas não foram cadastradas, logo, reassentadas ou indenizadas, sendo que, nos casos em que houve indenização, esta quase sempre se mostrou inadequada; enquanto que aquelas que foram reassentadas, raramente tiveram seus meios de subsistência restaurados, porque estes programas concentram-se na mudança física, excluindo a recuperação econômica e social dos deslocados. Aponta também

¹⁰² Segundo o Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC) de 2007, uma tonelada de gás metano, ao longo de 100 anos, equivale a 25 toneladas de gás carbônico.

a Comissão Mundial de Barragens que quanto maior a magnitude do deslocamento, menor a probabilidade de que os meios de subsistência das populações afetadas possam ser reincorporados (CMB, 2000, p. 20).

A maior dificuldade está em inculcar na sociedade e, principalmente, no Estado, a concepção e a sensibilidade de que os atingidos por barragens, em geral os grupos fragilizados (indígenas, ribeirinhos, quilombolas, entre outros), nutrem primoroso valor de vida à terra, ao trabalho desenvolvido junto aos ecossistemas (caça, pesca, artesanatos, extração alimentar e medicinal), e à preservação da natureza. Em contrapartida, a transferência compulsória destas comunidades tradicionais a, muitas vezes, longínquas regiões, acaba por destruir e desconfigurar seus valores inerentes, patrimônios históricos e culturais, bem como seus sítios arqueológicos.

Ainda, mais frequente é a impossibilidade de reassentamento destas populações e a imposição de compensações e indenizações, que estão distantes de alcançarem um patamar de justiça socioambiental. Compreender todo o processo de mudança social provocado pelo represamento do rio é considerar que há dimensões não estritamente pecuniárias ou materiais, haja vista que há perda de valores e recursos imateriais (religiosos, culturais) dos grupos sociais (VAINER, 2008, p. 47).

Importa assinalar que o deslocamento dos “refugiados do desenvolvimento” consagra a perda de acesso destes aos recursos produtivos, ou seja, ao desaparecimento de alternativas de vida e trabalho, em razão da diversidade e biodiversidade estarem sendo diminuídas ou excluídas (SHIVA, 2003, p. 15). O reassentamento ou a indenização (mais comum) induz que estes grupos fragilizados não consigam voluntariamente optar pelo seu próprio modo de vida e trabalho, já que são privados da sua principal fonte de convívio e renda, encontrada junto aos recursos naturais.

No Brasil, após praticamente esgotados os potenciais hidrelétricos da região Sudeste, a indústria barrageira volta-se para a região Amazônica, exatamente para áreas caracterizadas pelo elevado número de povos indígenas, comunidades quilombolas, ribeirinhos e camponeses, grupos sociais localizados às margens dos rios Tocantins, Xingu, Madeira, Tapajós e afluentes (NOBREGA, 2011, p.135). Nota-se, assim, uma propensão das políticas públicas brasileiras no sentido de manter a marginalização dos grupos sociais em comento à revelia de uma discussão mais complexa sobre a proteção da diversidade social e a favor da emancipação cultural.

Noutro ponto, na esfera dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), é constante a ausência de um conhecimento profundo das relações e interações atinentes aos sujeitos sociais envolvidos na região do empreendimento, os quais não são devidamente considerados os saberes e os códigos coletivos que regulam

os manejos e usos dos recursos naturais, assim como os diversos “sistemas de posse comunal” relacionados aos modos como esses grupos ou comunidades estruturaram-se historicamente (MPU; MPF, 2004, p. 27).

Perpassados alguns elementos relevantes dos impactos sociais evidenciados pela construção das usinas hidrelétricas, delinea-se, no tópico subsequente, sobre a associação da Suspensão de Segurança ao contexto das recentes decisões judiciais que promoveram a consumação de danos socioambientais nos conflitos envolvendo a instalação de barragens.

3. A SUSPENSÃO DE SEGURANÇA E OS EMPREENDIMENTOS HIDRELÉTRICOS: DESFECHOS COMUNS

A partir das considerações elencadas na primeira parte deste trabalho, isto é, sobre o instituto da suspensão de segurança, descreve-se, neste momento, sobre a aplicação deste instrumento jurídico nos conflitos socioambientais decorrentes da instalação de empreendimentos hidrelétricos. Com base em pesquisa jurisprudencial realizada junto aos sítios eletrônicos dos Tribunais Regionais Federais (TRF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), verificou-se que, na última década (anos 2000), tem sido recorrente o encaminhamento de pedidos da Suspensão de Segurança pelos poderes públicos com o intuito de suspender as liminares concedidas a favor da proteção do meio ambiente e das populações fragilizadas.

Evidencia-se que, em geral, os Tribunais de Justiça Federais e Estaduais têm a iniciativa de decidirem de forma precaucional em relação aos possíveis impactos socioambientais oriundos da implementação das barragens, seja na fase anterior ao licenciamento (estudos de viabilidade e inventário) ou durante a concessão das licenças de instalação e operação. Porém, na medida em que o Estado (em suas distintas esferas) requer a suspensão das liminares junto aos Tribunais Regionais Federais ou ao Superior Tribunal de Justiça, tão logo as obras são postas em funcionamento.

Como explanado, ainda que os impactos à biodiversidade e às comunidades tradicionais sejam afetados nos mais diferentes contextos locais brasileiros, de fato, o desfecho de cada um dos casos, de cada uma das muitas ações propostas pelo Ministério Público Federal, pelas associações civis ou mesmo pelos particulares converge na “barreira jurídica” da suspensão de segurança. Demonstrando tais afirmações, comenta-se brevemente, abaixo, algumas destas decisões judiciais envolvendo as barragens hidrelétricas.

No ano de 2006, diante do deferimento da liminar realizada pela Justiça Federal Seção Judiciária de Santa Catarina, que suspendia os efeitos da au-

torização do IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - para suprimir e desmatar a área de constituição bacia de inundação da Usina Hidrelétrica de Barra Grande no rio Pelotas (divisa entre SC e RS), o Tribunal Regional Federal da 4ª Região concedeu o pedido de Suspensão de Segurança formulado pela União Federal (*TRF-4 - AGVSEL: 49432 SC 2004.04.01.049432-1, Relator: Vladimir Passos de Freitas, data de Julgamento: 25/05/2006, Corte Especial, Data de Publicação: DJ 19/07/2006 PÁGINA: 978*). Arguindo grave lesão à ordem e economia públicas, hipótese em que estas variáveis “consistem na obstrução da finalização de hidrelétrica cujo funcionamento se revela indispensável ao desenvolvimento do país e que já implicou gastos públicos de grande monta”, o TRF4ª Região sepultou qualquer desenvolvimento de discussões acerca dos sérios impactos causados à Floresta de Araucárias e ao Bioma Mata Atlântica (8.140 hectares de floresta inundados)¹⁰³, bem como às evidências de fraudes e informações inverídicas contidas no Estudo de Impacto Ambiental da obra (REDE MATA ATLÂNTICA; FEEC; 2004, p. 85).

Em março de 2009, duas decisões, respectivamente, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) suspenderam a execução da liminar concedida em sede da Medida Cautelar pelo Juiz Federal de Londrina/PR, a qual se impunha a imediata paralisação de quaisquer atos praticados com base na licença de instalação para fins de construção da usina hidrelétrica de Mauá na bacia do rio Tibagi/PR. A desembargadora do TRF 4ª Região alegou lesão à economia pública pelo fato de a interrupção das obras da UHE Mauá poder causar desemprego, e também provocar maiores “riscos ambientais” à região, como deslizamentos e desmoronamentos de terras (*TRF-4 - SL: 4869 PR 2009.04.00.004869-3, Relator: Silvia Maria Gonçalves Goraieb, Data de Julgamento: 03/03/2009, Presidência, Data de Publicação: D.E. 06/03/2009*¹⁰⁴). Seis dias após o veredicto da desembargadora federal, o STJ concede pedido de Suspensão de Segurança formulado pela União Federal, tão somente repisando: “a paralisação do projeto relativo à construção de usinas hidrelétricas na Bacia Hidrográfica do Rio Tibagi, diante das circunstâncias fáticas apresentadas, tem grave potencial lesivo à ordem e à economia públicas” (*STJ - AgRg na SS: 1863 PR 2008/0152687-2, Relator: Ministro Cesar Asfor Rocha, Data de Julgamento: 18/02/2009, CE - Corte Especial, Data de Publicação: DJe 12/03/2009*).

¹⁰³ A formação do lago da UHE de Barra Grande no rio Pelotas (divisa entre Santa Catarina e Rio Grande do Sul) inundou aproximadamente 8.140 hectares de floresta, 90% de área recoberta por floresta primária e em diferentes estágios de regeneração. um dos mais bem preservados e biologicamente ricos fragmentos de Floresta Ombrófila Mista do Estado de Santa Catarina, em cujas populações de araucária foram identificados os mais altos índices de variabilidade genética já verificados em todo ecossistema (PROCHNOW, 2005, p. 6).

¹⁰⁴ O TRF4ª Região julgou pedido de Suspensão de Segurança formulado pela *Copel Geração e Transmissão S.A.*, empresa pública empreendedora das usinas hidrelétricas na bacia do rio Tibagi/PR. O STJ julgou pedido de Suspensão de Segurança demandado pela União Federal.

Sem dúvida, a maior repercussão nacional e mundial recente foi notada durante o processo de licenciamento da usina hidrelétrica de Belo Monte, no rio Xingu/PA. Assim como nos casos acima relatados, embora tenha havido dezenas de ações promovidas pelo Ministério Público Federal (MPF) e movimentos sociais e ambientalistas, novamente a Suspensão de Segurança foi utilizada pelo Estado com o escopo de interromper decisões judiciais favoráveis à preservação da biodiversidade da Amazônia e às comunidades indígenas (Arara, Juruna, Munduruku) e ribeirinhas (dos rios Xingu, Tapajós e Teles Pires).

Em maio de 2006, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (*TRF1 – Agravo de Instrumento nº. 2006.01.00.017736-8/PA – Processo de origem nº. 200639030007118 – publicação: 24/05/2006*), através da decisão da desembargadora federal Selene Maria de Almeida, deferiu efeito suspensivo à decisão do Juízo Federal da Vara Única da Subseção Judiciária de Altamira/PA, que havia revogado decisão judicial anterior que determinava a suspensão de qualquer procedimento empreendido pelo IBAMA e pela Eletronorte relativos ao licenciamento da UHE de Belo Monte. Com vistas a combater a decisão mencionada, a União Federal requereu a Suspensão da execução da decisão da relatora supracitada perante o Supremo Tribunal Federal (STF), no sentido de cassar o efeito suspensivo concedido pelo TRF1ª Região, fundamentando nos artigos 25 da lei federal nº. 8.038/90¹⁰⁵ e no artigo 4º da lei nº. 8.437/92¹⁰⁶. Acatando a ocorrência de lesão à ordem pública e à economia pública, o STF considerou que

[...] o sobrestamento do “Projeto de Aproveitamento energético de Belo Monte” compromete sobremaneira a política energética do país, instrumento de vital importância para a efetivação das políticas públicas necessárias à satisfação do interesse público [...] (STF, 2007).

Nesses termos, o STF entendeu ser o acórdão impugnado (TRF 1ª Região - autos do AI 2006.01.00.017736-8/PA) ofensivo à ordem administrativa e à economia pública, estabelecendo a suspensão da segurança com base no artigo 4º da lei 8.437/92 e, assim, determinando a realização do EIA-RIMA e do laudo antropológico, que culminou na continuidade do procedimento do licenciamento

¹⁰⁵ Lei Federal nº. 8.038/90, artigo 25: “Salvo quando a causa tiver por fundamento matéria constitucional, compete ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, a requerimento do Procurador-Geral da República ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal” (BRASIL, 1990).

¹⁰⁶ Lei Federal nº. 8.437/92, artigo 4º: “Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”.(BRASIL, 1992).

ambiental da UHE de Belo Monte. (*STF - SL: 125 PA, Relator: Min. Presidente, Data de Julgamento: 16/03/2007, Data de Publicação: DJ 29/03/2007 PP-00036*).

Também atual é a concessão de suspensão de segurança atinente à construção da UHE de São Luiz, no rio Tapajós/PA, outra barragem prevista na região amazônica brasileira. Em junho de 2013, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) deferiu pedido de Suspensão arguido pela União Federal e pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) com a finalidade de que a decisão judicial do Tribunal Regional da 1ª Região (referente ao AI nº 0019093-27.2013.4.01.0000), que havia deferido a antecipação de tutela do MPF na diretriz de suspender o processo de licenciamento ambiental da UHE de São Luiz do Tapajós e qualquer outro empreendimento, tivesse seus efeitos suspensos (*STJ - AgRg na SLS: 1745 PA 2013/0107879-0, Relator: Ministro Felix Fischer, Data de Julgamento: 19/06/2013, CE - Corte Especial, Data de Publicação: DJe 26/06/2013*).

É patente que o uso desmedido da Suspensão de Segurança no presente deve-se, em muito, ao fato de que as normas ambientais sobre licenciamento (incluindo a exigência de estudos prévios de impacto ambiental) e a articulação dos movimentos sociais e ecológicos tornaram-se mais robustas nas últimas décadas (VAINER, 2007, p. 119). Tanto a legislação quanto as reclamações dos movimentos socioambientais contribuíram à consolidação de maiores obstáculos quando da instalação de empreendimentos hidrelétricos. Por consequência imediata, o instrumento jurídico da suspensão de segurança passou a “ser necessário” a partir do momento em que empecilhos de cunho social e ambiental passaram a “impedir” a livre implantação das barragens das usinas.

Montado o cenário, cumpre analisar, ainda que brevemente, se a Suspensão de Segurança, no contexto dos conflitos socioambientais concernentes às usinas hidrelétricas, realmente atende aos interesses da sociedade.

3.1 A SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DAS DECISÕES PROTECTORAS DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS: PRIMAZIA DO INTERESSE PÚBLICO?

A defesa dos direitos socioambientais pela via judicial, como é patente, tem na ação civil pública relevante instrumento, seja pela atuação do Ministério Público, seja pelo ativismo da sociedade. De fato, o que se tem detectado recorrentemente no cenário nacional é a utilização desmensurada da suspensão de segurança face às ações civis públicas movidas contra o Estado, sob a argumentação de grave lesão ao interesse público, sem que haja qualquer reflexão apurada sobre a real natureza do bem ambiental e dos interesses das comunidades tradicionais,

e, ainda, de como estes direitos fundamentais pertencem à esfera do interesse público primário.

Enfatiza-se, *a priori*, que interesse público primário é a razão de ser do Estado, sendo os fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social, correspondendo, em suma, aos interesses da própria sociedade. Por outro lado, interesse público secundário está ligado à pessoa jurídica de direito público que seja parte em uma determinada relação jurídica, podendo ser a União, os Estados, os Municípios ou suas autarquias, numa situação em que se visa primordialmente maximizar as arrecadações, protegendo-se o erário (BARROSO, 2009, p. 70 e 71).

Hugo Nigro Mazilli (2011, p. 53 e 54), em relação aos interesses públicos e difusos, afirma que há interesses difusos tão amplos que chegam a coincidir com o interesse público, a exemplo do meio ambiente. Frisa também o autor que o exercício das funções do Estado só pode legitimar-se como instrumento de efetivação da proteção da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, CF), princípio basilar do Estado Democrático brasileiro, ao passo que o meio ambiente enraíza-se ao igual princípio da dignidade da pessoa humana e sadia qualidade de vida do indivíduo, sendo correta a constatação que, a depender do caso concreto, o interesse público poderá confundir-se integralmente com aquele de natureza difusa, como é o caso do meio ambiente e dos direitos sociais.

Toda esta aproximação e tangenciamento entre o interesse público e o difuso, especialmente no que se refere ao direito fundamental ao meio ambiente e à diversidade cultural, que se acoplam ao interesse público primário perseguido pelo Poder Público, demonstra nitidamente que, na prática, está havendo perigoso conflito a que o legislador ainda não se ateu quando da criação ou mesmo reedição do instituto da Suspensão de Segurança em diversos dispositivos de leis (Lei de Ação Civil Pública – artigo 12, §1º; Lei nº. 8.437/1992 – artigo 4º e parágrafos; Lei nº. 12.016/2009 – artigo 15 e parágrafos).

É evidente que tanto a ação civil pública quanto a suspensão de segurança prestam-se à tutela do interesse primário, o que faz que não seja lógico que ambas possam estar em lados opostos no ringue judicial (RODRIGUES, 2005, p. 369). A interpretação isolada do magistrado e do intérprete dos artigos 1º da Lei nº. 7.347/85 e artigo 12, §1º da mesma lei, jamais poderia ensejar a ideia de que a suspensão de segurança pode ser usada para evitar o risco de lesão ao interesse público exatamente em uma ação civil pública destinada à tutela do interesse público (RODRIGUES, 2005, p. 370), tal como na situação de proteção dos direitos socioambientais.

É preciso maiores reflexões acerca da suspensão de segurança e sua “sombra” perpetuada em dispositivos de lei que vieram para garantir a tutela dos interesses difusos e coletivos. Caso contrário, a utilização desregrada do instituto só virá a comprovar que necessariamente quando houver colisão entre o direito

fundamental do meio ambiente ou de direitos humanos das comunidades tradicionais perante qualquer outro “interesse público”, a regra geral será a prevalência do segundo, consolidando-se um longínquo acesso à justiça socioambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os aspectos conjunturais presentes no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de energia elétrica no Brasil convergem, em geral, a problemas e desfechos comuns. A diminuição e perda de áreas de alta biodiversidade, bem como a desconsideração dos valores culturais e modos de vida das comunidades tradicionais, presentes nas áreas visadas ao “desenvolvimento”, podem ser elencadas como os “problemas comuns”. Por outro lado, a suspensão das liminares ou tutelas antecipadas das decisões judiciais que visam à salvaguarda do meio ambiente e dos povos indígenas e ribeirinhos, por meio da Suspensão de Segurança, pode ser encarada como o “desfecho comum”.

Como demonstrado nesta pesquisa, os conflitos socioambientais provenientes da construção de barragens têm evidenciado, em diferentes contextos locais, semelhantes decisões políticas e judiciais. Muito embora distintos aspectos negativos atrelados aos impactos das hidrelétricas tenham ganhado força na atualidade, tal como a desconstrução do mito da “energia limpa” (produção de metano, eutrofização da água, dentre outros), o respaldo à perda de extensos biomas florestais e faunísticos, e o maior apelo à dizimação das culturas e tradições dos povos indígenas, ribeirinhos e quilombolas; de fato, ainda é comum a proliferação de danos socioambientais nas diversas regiões do Brasil.

Percebe-se o uso recorrente e inadequado de um instrumento jurídico, qual seja, da suspensão de segurança, sob o argumento de prestar-se à defesa do interesse público. Mas o que seria propriamente este “interesse público”?

Pelo diagnóstico apurado nas decisões judiciais das usinas hidrelétricas de Barra Grande (rio Pelotas/SC-RS), Mauá (rio Tibagi/PR), Jirau e Santo Antônio (rio Madeira/RO), Belo Monte (rio Xingu/PA) e São Luiz (rio Tapajós/PA), fica claro que o “interesse público” buscado pelo Estado alia-se à manutenção prioritária da desigual economia de mercado, à permanência do mesmo modelo energético nacional, à constante privatização da exploração dos recursos naturais; tudo à mercê do extermínio da diversidade cultural dos povos tradicionais e da dizimação do patrimônio ambiental.

Enquanto a Suspensão de Segurança continuar sendo o principal artifício do Poder Público e dos empreendedores para conservar o insustentável modelo energético brasileiro, dificilmente a sociedade concretizará decisões políticas e judiciais vinculadas aos interesses socioambientais.

REFERÊNCIAS

Agência Nacional de Águas. Cadernos de Recursos Hídricos: Aproveitamento do Potencial Hidráulico para Geração de Energia. Brasília: ANA, 2007.

Agência Nacional de Energia Elétrica. Atlas da Energia Elétrica. 3. ed. Brasília: Aneel, 2008.

ALVIM, Eduardo. Perfil atual do Mandado de Segurança. In: SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Carlos Scarpinella (orgs.). **Direito Processual Público.** A Fazenda Pública em Juízo. São Paulo: Malheiros, 2003.

Balanco Energético Nacional. Ano base 2011: Resultados Preliminares. Rio de Janeiro: EPE, 2012.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo.** São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental na Suspensão de Segurança nº. 1863/PR, Relator: Ministro Cesar Asfor Rocha. Brasília, Julgamento 18/fev./2009, Publicação: 12/mar./2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental na Suspensão de Liminar 1745/PA. Relator: Ministro Felix Fisher. Brasília, julgamento 19/jun./2013, publicação 26/jun./2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar 125/PA. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, julgamento 16/mar./2007, publicação 29/mar./2007.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Relator: Desembargador Jirair Aram Meguerian, Brasília, Julgamento 03/dez./ 2009, Publicação: 18/dez./2009.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Relatora: Selene Maria de Almeida, Brasília, Publicação: 12/jul./2010.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Relator: Vladimir Passos de Freitas, Porto Alegre, Julgamento 25/mai./2006, Publicação: 19/jul./2006.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Relatora: Silvia Maria Gonçalves Goraieb, Porto Alegre, Julgamento 03/mar./2009, Publicação: 06/mar./2009.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Mandado de Segurança: comentários às Leis nºs 1.533/51, 4.348/64 e 5.021/66.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CAUBET, Christian G. **A água doce nas relações internacionais.** Barueri: Ma-

nole, 2006.

Comissão Mundial de Barragens. Estudos de Casos da Comissão Mundial de Barragens. Usina Hidrelétrica de Tucuruí (Brasil). Rio de Janeiro: LIMA/COPPE/UFRJ, 2000. Disponível em: <http://www.lima.coppe.ufrj.br/files/projetos/ema/tucuruui_rel_final.pdf>. Acesso em: 30 de agosto de 2013.

FEARNSIDE, Philip M. Hidrelétricas como fábricas de metano : o papel dos reservatórios em áreas de floresta tropical na emissão de gases de efeito estufa. **Oecologia Brasiliensis** (Impresso), v. 12, p. 100-115, 2008.

FEARNSIDE, Philip Martin. Emissões: Os impactos mais renegados das hidrelétricas. **Contra Corrente**, Brasília, DF, p. 27 – 30, 01 out. 2011. Disponível em: <http://www.academia.edu/1197678/Emissoes_Os_impactos_mais_renegados_das_hidreletricas>. Acesso em 01 de setembro de 2013.

FERRAZ, Sérgio. Liminar em Mandado de Segurança. Regime jurídico da Liminar em Mandado de Segurança. In: SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Carlos Scarpinella (orgs.). **Direito Processual Público.** A Fazenda Pública em Juízo. São Paulo: Malheiros, 2003.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Mandado de Segurança.** 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FILIPPIN, Rafael Ferreira. **A decisão de aproveitar o rio Tibagi para a geração de energia elétrica: aspectos políticos, econômicos, ambientais, sociais e jurídicos.** 2007. 312p. Dissertação. Mestrado em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo.** São Paulo: Saraiva, 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO; MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Deficiências em Estudos de Impacto Ambiental.** Síntese de uma Experiência. Brasília: Ministério Público Federal, 4ª Câmara de Coordenação e Revisão: Escola Superior do Ministério Público da União, 2004.

NOBREGA, Renata da Silva. Os atingidos por barragem: refugiados de uma guerra desconhecida. **REMHU** (Brasília), v. 19, p. 10-25, 2011.

PROCHNOW, M. (Org.) ; MEDEIROS, J. D. (Org.) ; MEDEIROS, D. N. (Org.) ; ZEN, E.L. (Org.) ; CORREA, M. S. (Org.) ; LEITAO, M. (Org.) ; STUMPE, P. (Org.) ; CORREA, R. (Org.) ; VALLE, R. S. T. (Org.) ; OLIVEIRA, R. A. (Org.) ; ABRANCHES, S. (Org.) ; HIRSCH, T. (Org.) . **Barra Gran-**

de - a hidrelétrica que não viu a floresta. 1. ed. Rio do Sul - SC: APREMAVI, 2005. v. 01. 104p . Disponível: http://www.mma.gov.br/estruturas/pda/_arquivos/prj_mc_247_pub_liv_001_lic.pdf. Acesso em: 29 de agosto de 2013.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Observações críticas acerca da Suspensão de Segurança na Ação Civil Pública (Art. 4º da Lei nº. 8.437/92 e Art. 12, §1º, da LACP). In: MILARÉ, Édís (coord.). **A Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Suspensão de Segurança.** Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

SANTOS, Sônia M.S.B. Magalhães; HERNANDEZ, Francisco del Moral (org). **Painel de Especialistas.** Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte. Belém, 2009. Disponível em: <http://www.xinguvivo.org.br/wp-content/uploads/2010/10/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf> Acesso em: 20 de agosto de 2013.

SHIVA, Vandana. **Monoculturas da mente: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia.** São Paulo: Gaia, 2003.

TESSLER, Marga Inge. **Suspensão de Segurança.** Texto-base para apresentação de palestra no 1º Ciclo de Palestras de Processo Civil – A Justiça Federal e o Processo Civil. Curitiba, 18/06/2004.

VAINER, Carlos B. **O conceito de “Atingido”: uma revisão do debate e diretrizes.** In: ROTHMAN, Franklin Daniel. Vidas alagadas: conflitos socioambientais, licenciamento e barragens. Viçosa-MG: UFV, 2008. P. 39-63.

VAINER, Carlos B. Recursos hidráulicos: questões sociais e ambientais. **Revista Estudos Avançados** nº. 59, Dosiê Energia. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da USP, 2007. Disponível em: <<http://periodicos.usp.br/eav/article/view/10210/11810>>. Acesso em 30 de agosto de 2013.

VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

ZHOURI, A. LASCHEFSKI, K. ; PAIVA, A. M. T. . Uma Sociologia do Licenciamento Ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais. In: **XII Congresso Brasileiro de Sociologia:** GT 10 -Conflitos Ambientais, Territorialidades e Estado, 2005, Belo Horizonte. XII Congresso Brasileiro de Sociologia. Belo Horizonte: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2005. v. 1.