

CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NO CONTEXTO DESENVOLVIMENTISTA DA AMAZÔNIA BRASILEIRA: PROTEÇÃO DE DIREITOS DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS FRENTE À DUPLICAÇÃO DA ESTRADA DE FERRO CARAJÁS NO MARANHÃO

Ruan Didier Bruzaca

Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça
pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA).
Professor da Universidade Federal do Maranhão (UFMA)
e da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB).
Orientador do Programa de Assessoria Jurídica Universitária Popular (PAJUP).
Co-orientador do Núcleo de Estudos em Direito e Desenvolvimento (NEDD/UFMA).
E-mail: ruandidier@msn.com

Mônica Teresa Costa Sousa

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
Professora Adjunta na Universidade Federal do Maranhão.
Orientadora do Núcleo de Estudos em Direito e Desenvolvimento (NEDD/UFMA).
Professora dos cursos de Mestrado em Direito e Instituições do Sistema
de Justiça (PPGDIR) e Mestrado Interdisciplinar em Cultura e Sociedade (PGCult).
E-mail: mtcostasousa@uol.com.br

RESUMO

O presente artigo científico pretende analisar as consequências do modelo de desenvolvimento adotado na Região Amazônica, tomando como exemplo o empreendimento da duplicação da Estrada de Ferro Carajás, que afeta os estados do Maranhão e do Pará. Para tal, inicia-se com a análise dos aspectos históricos da exploração na mencionada região para, em seguida, dar ênfase à problemática relacionada à implementação do Programa Grande Carajás e, especificamente, da ferrovia Estrada de Ferro Carajás. Não obstante os conflitos socioambientais ocasionados pelo projeto original, atualmente procede-se à duplicação da ferrovia, sendo necessário analisar suas características e ilegalidades no licenciamento ambiental. Com isso, dar-se-á enfoque aos casos das comunidades quilombolas Monge Belo e Santa Rosa dos Pretos, em Itapecuru-MA, examinando as respostas jurídicas das instituições do Sistema de Justiça envolvidas. Neste sentido, dar-se-á ênfase às atuações da Defensoria Pública da União, do Ministério Público da União, da Justiça Federal e à militância da advocacia popular.

Palavras-chave: duplicação da Estrada de Ferro Carajás; Conflitos Socio-ambientais; Licenciamento Ambiental; Comunidades Quilombolas.

SOCIO-ENVIRONMENTAL CONFLICTS IN THE BRAZILIAN AMAZON DEVELOPMENT'S CONTEXT: PROTECTION OF QUILOMBO COMMUNITIES'S RIGHTS IN RELATION TO RAILROAD CARAJÁS'S DUPLICATION IN MARANHÃO

ABSTRACT

This scientific article analyzes the implications of the development model adopted in the Amazon region, taking as an example the project of Railroad Carajás's duplication, which affects the states of Maranhão and Pará. For this, it begins with the analysis of exploration's historical aspects in that region and then give emphasis to the problems surrounding the implementation of the Programa Grande Carajás and specifically the Carajás Railroad. Despite the socio-environmental conflicts caused by the original project, now proceeds to the railroad's duplication, being necessary analyze the environmental licensing's characteristics and illegalities. With that, it gives emphasis to cases involving the quilombo communities Monge Belo and Santa Rosa dos Pretos, Itapecuru-MA-BRA, examining the legal answer of the justice system's institutions involved. In this sense, emphasizes the actions of the Defensoria Pública da União, the Ministério Público da União, the Justiça Federal and the militancy of popular advocacy.

Keywords: *Carajás's Duplication; Socio-Environmental Conflicts; Environmental Licensing; Quilombo community.*

INTRODUÇÃO

Historicamente, a Região Amazônica é marcada pela presença de grandes empresas, grupos econômicos e empreendimentos, caracterizando um cenário de desrespeito a direitos e garantias, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a proteção do território e dos modos de criar, fazer e viver de povos (como indígenas, quilombolas etc.). A duplicação da Estrada de Ferro Carajás - EFC - exemplifica esse contexto, pois novos e antigos conflitos socioambientais são propagados - apesar da existência de instrumentos de tutela do meio ambiente.

Assim, a problemática relacionada à duplicação da EFC entra em pauta tendo em vista suas implicações na sociedade, no meio ambiente, na economia e no Direito. Conseqüentemente, a população atingida recorre às instituições do Sistema de Justiça, ou seja, ao Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, com o intuito de solucionar os conflitos existentes, sendo necessário analisar suas atuações, considerando a insuficiência dos estudos e os licenciamentos ambientais.

Com isso, a problemática da pesquisa insere-se nessa realidade de conflitos socioambientais, decorrentes das conseqüências da atual política desenvolvimentista na Região Amazônica, como é o caso duplicação da EFC. Assim, indaga-se em que medida as instituições envolvidas respondem aos conflitos jurídicos que envolvem comunidades quilombolas no Estado do Maranhão - no caso, Monge Belo e Santa Rosa dos Pretos, localizados no Município de Itapecuru, e atuam em face desses conflitos.

Nessa perspectiva, objetiva-se examinar as respostas das instituições do Sistema de Justiça frente às reivindicações das comunidades quilombolas. Especificamente, buscar-se-á: a) realizar uma abordagem histórica da exploração na Região Amazônica, destacando o Programa Grande Carajás (PGC) e a EFC; b) estudar a duplicação da EFC, as flexibilizações no licenciamento e a propagação dos conflitos existentes, dando ênfase ao caso das comunidades quilombolas; c) por fim, examinar as atuações das instituições frente à efetivação de direitos e garantias na ausência de uma atuação estatal anterior e adequada.

Para essa finalidade, realizou-se pesquisa documental, bibliográfica e estudo de caso. Utilizou-se o método hipotético-dedutivo, buscando-se corroborar ou falsear a hipótese de insuficiência das instituições do Sistema de Justiça em solucionar, de forma satisfatória, os conflitos socioambientais que envolvem a duplicação da EFC no Estado do Maranhão, tendo em

vista um cenário marcado pela supremacia de um modelo de desenvolvimento voltado para o crescimento e para a satisfação do mercado.

1 POLÍTICA DESENVOLVIMENTISTA NA REGIÃO AMAZÔNICA: ASPECTOS HISTÓRICOS DA EXPLORAÇÃO NA AMAZÔNIA E O PROGRAMA GRANDE CARAJÁS

A duplicação da EFC reflete um modelo de desenvolvimento que guarda similitudes com aquele que influencia o Programa Grande Carajás - PGC, iniciado em 1980. Trata-se de épocas diferentes, com contextos históricos, sociais, políticos e jurídicos próprios. Não obstante, existem pontos de interseção. Com isso, é necessário abordar características das políticas de desenvolvimento que têm seu nascedouro no período pós-1964 e influenciam as políticas até o fim da ditadura militar, para, em seguida, relacionar com o modelo existente na atualidade¹.

Bielschowsky (2009) observa que o desenvolvimentismo remete ao processo de industrialização do Brasil, cujo primeiro ciclo inicia-se em 1930, entrando em crise no início dos anos 1960 (BIELSCHOWSKI, 2009, p. 24-25). Em seguida, o “segundo ciclo do desenvolvimentismo” advém de um contexto marcado pela contraposição ideológica entre os que intentavam o aprofundamento do capitalismo no País e os que buscavam um desenvolvimento-reformista. Enquanto aqueles desconsideravam preocupações sociais, os reformistas pretendiam políticas que visavam a maior distribuição de renda, de terras e de justiça social. (BIELSCHOWSKI, 2009, p. 61).

Hébette (2004a, p. 61) destaca que, a partir de 1964, durante os governos militares, sistematizam-se expansões e integrações no Brasil, marcadas por políticas de aliança burguesa-militar, na qual há a convergência “em torno das preocupações modernizadoras antissocializantes”. Aqui, não existem preocupações sociais, imperando os interesses de militares e de classes aliadas. Não se visava a satisfazer as necessidades da população, mas sim que o Brasil ocupasse posição de potência no cenário econômico mundial.

Segundo Kowarick (1995, p. 23), outro aspecto que marca o mencionado período é a intervenção militar na vida política nacional. Disso resulta a diminuição do controle sobre o capital e as empresas estrangeiras, que se voltam para a exploração mineral, siderúrgica e energética. Ade-

¹ Para uma análise histórica mais detalhada, cf. BRUZACA, 2014.

mais, observa-se o aumento da represália contra os movimentos populares, que se alinham à reforma agrária e à abertura da participação política.

O primeiro governo ditatorial, ou seja, o governo Castelo Branco (1965-1967), investiu no planejamento regional, atribuindo papel mais amplo à iniciativa privada na colonização da região. Como exemplo, tem-se a “Operação Amazônia”, que refletiu estratégia voltada para o latifúndio, subsidiando o monopólio de áreas para exploração comercial e especulativa, resultando em diversos conflitos rurais. (HALL, 1991, p. 29-30).

Em seguida, no governo Costa e Silva (1967-1969), buscou-se conter a venda de terras a estrangeiros, mas o resultado foi a facilitação dessas vendas em nome do interesse da economia nacional. (KOWARICK, 1995, p. 32-33). Nesses dois primeiros governos, observa-se a política de ocupação da Amazônia, desconsiderando os grupos sociais e étnicos existentes na área e ocasionando conflitos agrários.

No governo Médici (1969-1974), observa-se uma mudança na ocupação da Amazônia, caracterizada pela construção de estradas, pela colonização por pequenos agricultores, pela preocupação com a exploração de recursos naturais e a manutenção de subsídios a investidores. Aqui se observa a implementação do Plano de Integração Nacional - PIN (Decreto-Lei n. 1.106/70).

Essas mudanças resultaram no aumento da integração da Região Amazônica pela abertura da Rodovia Belém-Brasília e da Transamazônica, e, por outro lado, ocasionaram problemas, especialmente de ordem social e ambiental, como: a degradação do ambiente, alterando-se o clima e a produção de oxigênio, e a falta de planejamento do programa. (VALVERDE, 1989, p. 95-98).

Em seguida, no governo Geisel (1974-1979), por meio do II Plano Nacional de Desenvolvimento, adotou-se a teoria geopolítica dos polos de desenvolvimento. Assim, deu-se mais destaque ao capital estrangeiro e à burguesia nacional. Por meio da criação dos polos, buscou-se concentrar a ocupação do capital da Amazônia - nessa época houve a apresentação da concepção global para a Amazônia. (KOWARICK, 1995, p. 51).

Aprovou-se uma versão reduzida do projeto que envolvia a exploração de minério de ferro e a hidrelétrica de Tucuruí; mas, posteriormente, a viabilidade do empreendimento atrelou-se ao aumento do valor do aço, à retirada da empresa *US Steel* e à desistência de consórcios estrangeiros. (HALL, 1991, p. 62-63). Novamente, con-

figura-se uma política voltada para o capital internacional.

Por fim, no governo Figueiredo (1979-1985), realizaram-se megaprojetos no “estilo do desenvolvimento de cima”, no leste da Amazônia Legal, nos quais as informações à população eram insuficientes, e as decisões não envolviam autoridades regionais ou locais. Nesse contexto, implementa-se o Programa Grande Carajás. (KOH-LHEPP, 2002, p. 41). Observa-se uma postura mais intervencionista, a exemplo do Ato Executivo n. 1.183/80, que cria incentivos fiscais e financeiros na área da mineração, da infraestrutura e da agrosilvicultura do programa. (HALL, 1991, p. 63).

Em resumo, os governos, durante a ditadura militar, caracterizam-se por: ausência de participação da população; políticas de desenvolvimento excludentes e alinhadas aos interesses da elite nacional e dos militares; inexistência de preocupação com a distribuição equitativa de renda e de terras; facilidades para a inserção do capital estrangeiro no Brasil, especialmente na Região Amazônica.

A respeito das políticas, Hébette (2004b, p. 58) destaca:

Houve [...] a Operação Amazônia, seguida do Plano de Integração Nacional (PIN), do Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), do Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), do Projeto de Desenvolvimento Integrado da Bacia do Araguaia-Tocantins (PRODIAT), do POLONORDESTE, entre outros. Mais recentemente, o Programa Grande Carajás (PGC) tem despertado a atenção e oferecido, na lógica do pensamento oficial, o modelo mais acabado de saque da Amazônia.

As ações voltadas para ocupação dos vazios na Amazônia, para a explosão econômica e dos recursos naturais da região, bem como para o aprofundamento do capital, resultou em uma série de conflitos agrários - provocados pela distribuição de terras, e ambientais - ocasionados por empreendimentos como o PGC e a EFC. Nesse sentido, prejudicaram significativamente a população local, marcando o Brasil por políticas desenvolvimentistas que resultaram em etnocídio², na degradação ambiental e na usurpação de seus bens naturais. (VALVERDE, 1995, p. 15).

Ademais, consolidou-se um aparato jurídico-administrativo voltado para a sustentação dos projetos desenvolvimentistas, com incentivos

2 Etnocídio é um termo recorrente em obras que analisam as políticas de desenvolvimento na Amazônia, como Valverde (1995) e Kowarick (1995), aqui utilizado com o significado de extermínio deliberado de um grupo étnico.

e facilidades para sua implementação. Kowarick (1995, p. 28) destaca a criação de leis como o Código de Mineração, incentivos ao capital estrangeiro em pesquisas na região e viabilização da expansão do capitalismo na Amazônia, com a criação do Banco da Amazônia, da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM - e do Fundo para Investimento Privados do Desenvolvimento da Amazônia - FIDAM.

O segundo ciclo do desenvolvimentismo no Brasil reflete uma visão restrita do desenvolvimento. Valverde (1995, p. 15) destaca que os defensores da “política desenvolvimentista” e da “geopolítica autoritária” da época entendiam serem necessários os danos ambientais para desenvolver a região, devendo os povos afetados (como indígenas) assimilar a “cultura superior”. Trata-se de um desenvolvimento com o crescimento econômico que, segundo Sachs (1995, p. 31-32), comete equívocos ao justificar como necessários seus custos sociais e ecológicos.

Constata-se, durante a ditadura militar, a impossibilidade de consolidação de uma democracia ambiental e a propagação da injustiça ambiental em relação às comunidades locais³. As manifestações contra a política desenvolvimentista adotada eram consideradas um atraso, excluindo-as da tomada de decisão em relação ao meio ambiente e ao desenvolvimento.

Nessa perspectiva, é possível identificar elementos semelhantes àqueles existentes nas políticas desenvolvimentistas da ditadura militar no atual modelo existente no Brasil. Segundo Gonçalves (2012, p. 638), nos anos 2000, com o governo Lula-Dilma, configura-se o neodesenvolvimentismo, que se caracteriza por: desindustrialização, reprimarização das exportações, desnacionalização e maior concentração de capital. Mantendo-se alguns aspectos do desenvolvimentismo, são mantidos o atrofamento da indústria, os incentivos à exportação de produtos primários e a concentração de riquezas.

3 Democracia ambiental, consolidada com o advento da Constituição Federal de 1988, também se presenciando elementos na Lei n. 6.938/81, consubstancia “uma unidade de cooperação, da mesma forma inovadora, que pede um comportamento social ativo do cidadão em face da coletividade e de sua necessidade de proteção do patrimônio ambiental. Com isso, exige ou pressiona o Estado na elaboração de normas contemporâneas, voltadas a concretizar esta cooperação nas decisões da esfera ambiental.”. (LEITE, AYALA, 2010, p. 42).

No período da ditadura militar, não existia a possibilidade de democracia ambiental. Quando da consolidação e da arquitetura de empreendimentos, não havia imposição de estudos ambientais, como o EIA/RIMA, que conferissem complexidade aos direcionamentos de desenvolvimento. Pelo contrário, perpetuavam-se violação de direitos e de liberdades das populações locais, não havendo consulta e estudos adequados. Com a abertura democrática e a instauração de instrumentos de defesa ao meio ambiente, apesar dos avanços, perpetua-se um estado de injustiça ambiental e a exclusão da população local. É o que se pretende aduzir da análise da duplicação da EFC.

Trata-se de um modelo que recorre ao termo “desenvolvimentista” na medida em que não rompe com o modelo econômico neoliberal, mantendo políticas como financiamento de empresas nacionais pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e apoio externo a grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil, voltadas para a exportação. (BOITO JR., BERRINGER, 2013, p. 32).

O desenvolvimento, no Brasil, continua representando uma política voltada para a satisfação do mercado externo, preponderando um cenário de dependência, de dominação e de exclusão da população local. Nesse compasso, na Amazônia, destaca-se que persistem as “[...] lógicas, vigentes nos períodos anteriores, de relacionamento entre o poder público e as empresas responsáveis pela mercantilização de bens de origem mineral.”. (MONTEIRO, 2005, p. 196).

Segundo Sousa Santos (2013, p. 92-93), os governos progressistas (como é o caso do supracitado) adotaram o neodesenvolvimentismo, fundado em um modelo de desenvolvimento liberal próprio. Trata-se da recuperação da centralidade do Estado na partilha do excedente econômico e do direcionamento dos padrões macroeconômicos e financeiros, com intervenção do mercado nacional e internacional. Para alguns, trata-se de acumulação - mais nacionalista e estatista - com base no neoextrativismo.

Tal modelo de desenvolvimento mostra-se menos flexível na distribuição social e rígido no processo de acumulação: as locomotivas de extração de recursos naturais são cada vez mais potentes, suprimindo aquilo que surge como obstáculo; dota-se de legitimidade política e econômica, fazendo os danos socioambientais serem considerados como inevitáveis frente ao progresso. (SOUSA SANTOS, 2013, p. 93). Assemelha-se ao modelo do segundo ciclo do neodesenvolvimentismo, pois considera como obstáculo a resistência dos grupos sociais impactados, e, como necessárias, as externalidades negativas, a continuidade de empreendimentos anteriores; e aqui se insere a duplicação da EFC.

As atividades voltadas para a mineração, na Região Amazônica, refletem os direcionamentos adotados pelos governos, consubstanciando uma economia de dependência, a acumulação de riquezas e terras em favor de latifundiários, investidores e militares, bem como a exclusão da população local. Nesse contexto, um dos principais empreendimentos da política desenvolvimentista na Amazônia é o Programa Grande Carajás.

Com isso, retorna-se ao final dos anos 1970, período em que se buscava transformar a Amazônia em uma região de exportação de produtos

primários ou intermediários, com o intuito de pagar as dívidas contraídas pelo governo militar (FIDH, JUSTIÇA GLOBAL, JUSTIÇA NOS TRI-LHOS, 2011, p. 20). O PGC foi concebido e administrado em Brasília, por uma comissão de ministros que não conheciam a Região Amazônica e pensavam que conseguiriam pagar a dívida externa com o programa - o que não ocorreu, em razão da crise econômica sofrida pelas potências e pelas condições do mercado em relação aos minérios. (VALVERDE, 1989, p. 22). O desconhecimento das particularidades da região acarretou conflitos com o estilo de vida adotado pelas populações locais, além de incompatibilidades com as potencialidades ecológicas.

Trata-se de um projeto de grande envergadura, que abrange diversas atividades na Região Amazônica e é decorrente da descoberta, em 1967, de uma grande jazida na Serra do Carajás, no Sul do Pará, pela CVRD (DINIZ, 1994, p. 97). Essa descoberta “se deu por empresas multinacionais que tiveram acesso ao farto material aerofotogramétrico da região e a uma série de informações de órgãos e programas do governo federal durante o regime militar.” (KOWARICK, 1995, p. 91).

Valverde (1989, p. 23) reitera que ocorreu a adoção de um modelo colonial de exportação, acrescentando que se tratava de um empreendimento financiado pelo dinheiro público, com os produtos destinados ao exterior. Ademais, o mercado nacional brasileiro continuaria consumindo produtos produzidos no exterior, cujos preços exorbitavam se comparados com o preço dos minérios exportados.

Desde a implementação do PGC, criou-se uma relação de caos com a construção de estradas, ferrovias, portos e usinas elétricas, em função de projetos associados e do processo migratório para a região, acarretando a sobreposição de novas estruturas no espaço e na elevada devastação de florestas. (KOHLHEPP, 2002, p. 40-41).

Construiu-se uma estrutura objetivando sustentar o PGC, como a construção da hidrelétrica de Tucuruí - que buscava reduzir seus gastos de energia elétrica; da EFC, com 890 quilômetros de extensão, com a finalidade de ligar-se ao Porto do Itaqui, em São Luís, Maranhão, e do eixo ferroviário Belém-Brasília. (PEREIRA, SILVA, 2008).

Dessa forma, o programa não se resumia ao eixo ferroviário da EFC. Havia empreendimentos acessórios, como é o caso de hidrelétricas, portos, eixos ferroviários, rodovias, estradas e latifúndios. Trata-se de empreendimentos realizados sem participação da população atingida, resultando em danos ambientais, em intervenção em territórios de povos tradi-

cionais, em violência no campo, etc.

O programa criou uma estrutura que envolvia minas, pátio de estocagem, portos e a referida EFC, que começou a operar em 1985, atingindo, em 2004, a mercantilização de 69,5 milhões de toneladas de minério de ferro, representando a venda de US\$ 1,32 bilhão. (MONTEIRO, 2005, p. 190). O intenso investimento e a exploração da região foram promovidos por meio de grandes montantes de ganhos financeiros e de sua potencialidade exploratória, configurando uma atividade patentemente rentável.

No contexto maranhense, que faz parte do Corredor Norte da Companhia - complexo mina-ferrovia-porto, destaca-se sua contribuição para a existência de impactos socioambientais, como poluições, deslocamento de populações e comunidades tradicionais, alteração na articulação e apropriação do território, além da urbanização desordenada. (RIBEIRO JÚNIOR, SANT'ANA JÚNIOR, 2011, p. 108-109)⁴.

Não obstante ser um empreendimento potencialmente causador de impacto ambiental, a EFC, estrutura fundamental do PGC, obteve a regularização do licenciamento ambiental⁵. Trata-se, como descrito, de uma atividade economicamente importante, o que, segundo a política de desenvolvimento adotada, considera os impactos causados como inevitáveis. Estima-se que os danos advindos de longa data pela existência da EFC tendem a aumentar na medida em que as atividades desenvolvidas são paulatinamente expandidas.

Nessa perspectiva, serão analisadas as características da duplicação da EFC e a perpetuação de conflitos socioambientais, evidenciando-se a manutenção de um modelo de desenvolvimento voltado para a satisfação do mercado, do desenvolvimento como crescimento econômico e para a exclusão da população local, privadas de participação e tomadas de decisão; aqui, dar-se-á ênfase ao caso das comunidades quilombolas do Município de Itapecuru Mirim/MA.

4 De forma resumida, podem-se elencar os seguintes impactos socioambientais provocados pelo PGC e pela EFC: 1) aumento de acidentes ferroviários provocados pelo transporte de minérios; 2) aumento da poluição atmosférica e de doenças respiratórias; 3) deslocamento da população local; 4) urbanização desordenada; 5) intervenção no território e no modo de vida das comunidades locais e tradicionais; 6) supressão de vegetação (BRUZACA, 2011, p. 34).

5 Diz respeito ao processo n. 02001.009288/2002-73 que tramitou no IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis. (BRASIL, 2002).

2 A DUPLICAÇÃO DA ESTRADA DE FERRO CARAJÁS: CARACTERÍSTICAS E ILEGALIDADES NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A duplicação da EFC torna-se objeto de análise, tendo em vista os problemas socioambientais dela decorrentes, ocasionando o desrespeito a garantias e a direitos da população local e ao meio ambiente. Será focalizado neste tópico o aspecto das ilegalidades e irregularidades do licenciamento ambiental da duplicação da EFC, atestando-se a perpetuação de um aparato jurídico-administrativo complacente com o modelo de desenvolvimento abordado no tópico anterior.

A duplicação da EFC consiste na construção de uma linha de ferro paralela à existente, na reforma dos 57 pátios de cruzamento e na expansão do Porto da Ponta da Madeira, com a construção do píer IV, em São Luís, Maranhão. (GEDMMA, 2011). Com a duplicação, será possível aumentar os expressivos números de minérios extraídos da região. Destaca-se que as atividades alcançaram a extração de 100 milhões de toneladas de minerais de ferro por ano, estimando-se, até 2015, alcançar 230 milhões de toneladas por ano com a abertura de novas minas em Carajás e com a duplicação da EFC. (FIDH, JUSTIÇA GLOBAL, JUSTIÇA NOS TRILHOS, 2011, p. 19).

O empreendimento representa grande envergadura na medida em que aumenta significativamente as atividades já operadas na EFC - e que já resultam em danos socioambientais significativos. No entanto, a empresa responsável⁶ pela ferrovia apresentou ao órgão fiscalizador que a obra era de pequeno porte, valendo-se, para tal, de um procedimento administrativo simplificado⁷.

O Licenciamento Ambiental de obra ou atividade, quando se tratar de empreendimento potencialmente causador de degradação ambiental, depende do estudo prévio de impacto ambiental. (SILVA, 2002, p. 284). O estudo de impacto ambiental é obrigatório nos casos em que a atividade

6 Refere-se à antiga CVRD - Companhia Vale do Rio Doce, fundada em 1942, tornando-se uma empresa completamente estatal em 1952 e uma das principais empresas brasileira até a sua privatização em 1997, tornando-se a então Vale S. A., que tem como sua principal atividade a extração de minério de ferro. É a segunda maior mineira do mundo, presente em cinco continentes e operante em 38 países (FIDH, JUSTIÇA GLOBAL, JUSTIÇA NOS TRILHOS, 2011, p. 28).

7 Neste aspecto, adianta-se que a petição inicial da Ação Civil Pública n. 0026295-47.2012.4.01.3700 aduz que o licenciamento ambiental da duplicação da EFC desconsiderou a relevância dos impactos ambientais decorrentes, o permitiu a sua fragmentação e sujeição a procedimento simplificado em hipótese não prevista pela Res. CONAMA, 349/2004. Com isso, é possível observar várias omissões, como a existência de Unidades de Conservação (BRASIL, 2012a).

possa causar degradação ambiental, conforme o art.º da Resolução 1/86-CONAMA, o art. 3º da Resolução n. 237/90 do CONAMA e o art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal. (MACHADO, 2010, p. 239).

No entanto, o IBAMA concedeu licenciamento ambiental da obra, valendo-se de procedimento simplificado, sem obrigar a produção de EPIA/RIMA, mas, tão somente, a apresentação de Estudo Ambiental e de Plano Básico Ambiental⁸. Com isso, a empresa responsável apresentou apenas relatórios fragmentados, que continham o Estudo Ambiental e o Plano Básico Ambiental da obra. (BRASIL, 2004).

Observe-se que os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente podem não passar de um instrumento simbólico, tendo em vista, principalmente, a flexibilização das normas ambientais. Essa característica advém até mesmo dos institutos mais complexos e aprofundados do Direito Ambiental, como é o caso do Plano Diretor, cujo uso inadequado tem “promovido o processo de segregação e a exclusão social nas cidades brasileiras.” (SHIRAIISHI NETO, LIMA, 2006, p. 194).

Essa política reflete mudanças jurídicas e institucionais em favor de uma economia globalizada, baseada no monopólio estatal e em princípios como o da legalidade, da hierarquia das leis e da segurança jurídica, influenciado por entidades multilaterais, transnacionais, instituições financeiras e multinacionais, o que resulta na flexibilização e na desconstitucionalização de direitos individuais, coletivos e políticos. (FARIA, 2002, p. 14-15).

Em outras palavras, observa-se a influência de interesses econômicos na tomada de decisões e na atuação de órgãos administrativos em favor de empreendimentos e políticas de desenvolvimento, mesmo que marcadamente nocivas à sociedade e ao meio ambiente. Com isso, desconsideram-se direitos e garantias como saúde, segurança, equilíbrio ecológico e participação popular.

Nesse sentido, destaca-se:

[...] à sobreposição de benefícios para o capital, soma-se uma sobreposição de condições de destruição para as populações que residem em áreas periféricas: insuficiência de renda, de acesso a serviços públicos, a infraestrutura, e de capacidade de influência sobre o poder regulatório/fiscalizador. Assim, a eficiência alocativa é construída pela mediação de processos sociopolíticos espaciais concretos. (ACSELRAD, MELLO, BEZERRA, 2009, p. 78-79).

⁸ Ademais, atenta-se que a Fundação Cultural Palmares considerou o Estudo Ambiental e o Plano Básico Ambiental apresentado pela Vale S.A. como insuficiente, apontando a existência, ao longo da duplicação da EFC, de 86 comunidades quilombolas. (BRASIL, 2012a).

O licenciamento ambiental seria um instrumento que tem a pretensão finalidade de salvaguardar o ambiente e combater a poluição - tratando-se de um processo complexo, não devendo ser fragmentado. (MACHADO, 2010, p. 297-298). Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, sua mitigação inviabilizará os objetivos de preservar, melhorar e recuperar a qualidade de vida, assegurar condições de desenvolvimento socioeconômico, assegurar os interesses da segurança nacional e proteger a dignidade da vida humana.

No caso em tela, obsta-se a consagração da participação popular e a efetividade de uma democracia ambiental na medida em que informações a respeito dos impactos causados pelo empreendimento são omitidas. Segundo Acselrad, Mello e Bezerra (2009, p. 81), essa é uma estratégia utilizada por grandes empresas, desmobilizando a organização de setores sociais e perpetuando os danos às populações locais.

Nesse cenário, os missionários combonianos Brasil-Nordeste e a Justiça Global (2011) encaminharam representação à Procuradoria-Geral da República, suscitando a ilegalidade do licenciamento ambiental da duplicação da EFC, objetivando fundamentar pedido de suspensão das licenças concedidas e futuras, até que estejam em consonância com a lei.

Nessa representação, destacou-se que a obra requer o despejo forçado de várias famílias e intervenções em áreas de preservação permanentes, bem como riscos ao patrimônio histórico. Apontaram-se também intervenções em territórios de povos tradicionais portadores de identidades étnicas⁹ - mais especificamente, de comunidades indígenas e quilombolas. (MISSIONÁRIOS COMBONIANOS BRASIL-NORDESTE, JUSTIÇA GLOBAL, 2011).

Ademais, a duplicação, que pretende aumentar os números em relação à mineração, relaciona-se com todas as atividades que fazem parte do contexto da mineração, acarretando, conseqüentemente, a elevação dos índices de poluição, a exemplo das carvoarias que alimentam o complexo ferroviário. (RIBEIRO JÚNIOR, SANT'ANA JUNIRO, 2011, p. 120).

Com isso, enfatiza-se o conflito que envolve as comunidades quilombolas de Monge Belo e Santa Rosa dos Pretos (Itapecuru Mirim-MA). Na localidade, têm-se embaraços em relação à regularização fundiária, maculando-se “um dos direitos fundamentais para a reprodução de todo e

⁹ Tais grupos étnicos são chamados de povos e/ou comunidades tradicionais, que repercutem em uma série de definições e redefinições, considerados sujeitos coletivos, organizados em movimentos sociais, que se mobilizam e compreendem práticas de preservação ambiental e recursos naturais, com uma grande consciência ambiental, manifestamente opostos aos empreendimentos econômicos predatórios. (SHIRAISHI NETO, 2007, p. 11-12).

qualquer grupo social, o direito à delimitação, demarcação e titulação das terras que ocupam.” (GEDMMA, 2011).

Trata-se do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, citado pelo Decreto n. 4.887/03, determinando que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.” Ademais, outro direito maculado diz respeito à informação e à consulta prévia dos empreendimentos que afetem os quilombolas, de acordo com a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT. (GEDMMA, 2011).

Para que haja a democratização do processo de decisão - e a consequente eficácia da democracia ambiental, são necessárias informações das comunidades e organizações sociais em relação à alocação de empreendimentos, supondo sempre a socialização integral das consultas e informações sobre os riscos ambientais. (ACSELRAD, MELLO, BEZERRA, 2009, p. 31).

Longe dessa democratização, observa-se a ocultação de informações, a flexibilização de normas, o desrespeito ao procedimento administrativo adequado e a exclusão das populações locais da tomada de decisões - desrespeitando-se a participação e o direito à informação que seria legalmente assegurada às comunidades tradicionais.

Com isso, observa-se uma instância de decisão submissa e dependente da estrutura de poder dominante, um órgão burocrático do Estado, desatualizado, inerte, conservador e ineficaz na solução rápida das reivindicações dos movimentos sociais e das majorias carentes de Justiça e da população que tem seus direitos privados. (WOLKMER, 2001, p. 99). Nos mencionados conflitos, tem-se uma questão mais profunda, pois trata-se de um grupo social com identidade cultural e ética que, segundo Shiraishi Neto (2005, p. 1), diz respeito a grupos que sempre tiveram seus direitos negados pelo Estado¹⁰.

¹⁰ Esta negação de direitos não diz respeito tão somente à previsão legal e ao reconhecimento de direitos por parte do Estado. Trata-se de uma assertiva que envolve todo aparato estatal, jurídico e administrativo. Nesse sentido, Almeida (2004, p. 10) destaca: “O fato de o governo ter incorporado a expressão ‘populações tradicionais’ na legislação competente e nos aparatos burocrático-administrativos, tendo inclusive criado, em 1992, o Centro Nacional de Populações Tradicionais, no âmbito do Ibama, não significa exatamente um acatamento absoluto das reivindicações encaminhadas por esses movimentos sociais, não significando, portanto, uma resolução dos conflitos e tensões em torno daquelas formas intrínsecas de apropriação e de uso comum dos recursos naturais, que abrangem extensas áreas na Região Amazônica, no semiárido nordestino e no planalto meridional do País”. Ademais, em relação ao reconhecimento do pluralismo indígena pela CR/88 e pela promulgação da Convenção n. 169 da OIT, Sousa Santos (2011, p. 118) destaca: “Em contraposição às mudanças constitucionais como as vivenciadas na Bolívia e no Equador, em que, com base num constitucionalismo

Nesse contexto, observa-se a incompatibilidade entre as situações vividas pelos grupos sociais de identidade coletiva e étnica - organizados em movimentos sociais - e o paradigma jurídico atual (SHIRAIISHI NETO, 2005, p. 2). Foi o que se observou no discurso desenvolvimentista e no modelo jurídico que ampararam a duplicação da EFC, que acarretou no desrespeito às garantias, a direitos e à identidade cultural dos povos tradicionais, impedindo uma sustentabilidade capaz de internalizar as concepções ecológicas e de atribuir um significado justo à natureza.

Países que portam grandes diversidades culturais e étnicas, como o Brasil, com a existência de povos quilombolas, quebradeiras de coco babaçu, indígenas, ribeirinhas, faxinalenses etc.¹¹, representam a possibilidade de integrar sustentabilidade, desenvolvimento e direito, na medida em que afloram a complexidade das relações sociais. Não obstante, essa integração, com a devida revisão dos termos, está longe de ser concretizada, pois as políticas desenvolvimentistas referenciam reiteradamente a primazia do crescimento econômico, utilizando-se do amparo jurídico e da apropriação da sustentabilidade, com fins de legitimação.

Leff (2008, p. 66-67) destaca que a dívida ecológica não pode ser sustada por negociações ou pelos movimentos de justiça ambiental, afirmando que índios e camponeses reclamam a reapropriação de seu patrimônio natural e cultural para conservá-los e transformá-los por meio de valores culturais e pela autogestão, rompendo com as imposições da ordem econômico-ecológica presente.

Trata-se de reivindicações semelhantes ao que ocorre nas comunidades de quilombolas de Santa Rosa dos Pretos e Monge Belo. Ademais, nesse campo da Ecologia Política - que envolve apropriação, autogestão, diversidade e identidade - o conflito ambiental é definido mais claramente, diferentemente daquele estabelecido no discurso dominante da globalização. (LEFF, 2008, p. 69-70).

O licenciamento ambiental passa a configurar, no caso em tela, como instrumento de legitimação de um empreendimento potencialmente prejudicial ao meio ambiente e à sociedade. Consolida a justificativa do desenvolvimento como crescimento econômico, sem considerar os danos socioambientais. Consequentemente, são deixados de lado garantias como transformador, tem-se consagrado o caráter plurinacional e pluriétnico do Estado, no Brasil, onde os povos indígenas ainda enfrentam sérias dificuldades em ver reconhecida a sua plena capacidade jurídica”.

11 Shiraishi Neto (2007, p. 11-12) apresenta os seguintes povos tradicionais: “[...] quilombolas, seringueiros, ribeirinhos, pescadores artesanais, quebradeiras de coco babaçu, castanheiros, faxinalenses, ferraizeiros e piaçabeiros, dentre outros.”.

a consulta, a prestação de informação, a elaboração de estudos e a fiscalização.

No que se refere às comunidades quilombolas de Monge Belo e Santa Rosa dos Pretos, existem manifestações contrárias à política desenvolvimentista vigente, ensejando ações judiciais com o intuito de adequar os empreendimentos a critérios socioambientais adequados. Assim, observado os aspectos das ilegalidades referentes à duplicação da EFC, analisam-se as respostas jurídicas dadas aos conflitos que envolvem as mencionadas comunidades.

3 AS REIVINDICAÇÕES SOCIAIS E A ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA EM FACE DA DUPLICAÇÃO DA ESTRADA DE FERRO CARAJÁS

Neste tópico será analisada a atuação das instituições do Sistema de Justiça nos conflitos socioambientais relacionados às comunidades quilombolas e a duplicação da EFC. Assim, enfatizam-se as atuações, principalmente as que envolvem ações judiciais, que questionam o licenciamento ambiental concedido à obra e pleiteiam a sua compatibilidade com critérios socioambientais adequados.

Primeiramente, destaca-se que a concepção da administração da Justiça como uma instância política viu nos tribunais um subsistema do sistema político global, marcado por estímulos e exigências sociopolíticas. Isto colocou os juízes no centro do campo analítico e desmentiu a ideia de administração da Justiça como uma função neutra, protagonizada pelo juiz que busca apenas fazer a justiça acima de qualquer outro interesse. (SOUZA SANTOS, 2010, p. 172-173).

Nesse aspecto, Wolkmer (2001, p. 104-105) destaca que o aparelho jurisdicional e seus agentes (advogados, promotores e juízes), formados por uma cultura jurídica formal, dogmática e liberal-individualista, não acompanham “as complexas condições de mudanças das estruturas societárias, as frequentes demandas por direitos gerados por necessidades humanas fundamentais e a emergência de novos conflitos de massas”.

Sobre a formação dos juristas, destaca-se:

A formação dos atores jurídicos, generalistas, superficial e periférica, além de torná-los normativistas, mais ainda, textualistas, não reproduz um conhecimento contextual operatório, que dê conta, juridicamente, dos novos fatos, atos e fenômenos que

emergem da sociedade. (AGUIAR, 1994, p. 20).

Assim, a formação de uma cultura jurídica dominante é influenciada por um modelo baseado em formalismos, centrados em um sujeito de direito liberal-burguês, incapaz de atender satisfatoriamente às demandas voltadas para a satisfação de direitos sociais ou de sujeitos coletivos. Segundo Aguiar (1994, p. 55), o sujeito presente em nossas leis, doutrinas e jurisprudências refletem o homem útil e disciplinado para a produção industrial, ou seja, um sujeito de direito abstrato e individualista.

Observa-se a falência de um modelo jurídico estatal (de seu ordenamento positivo e de seu órgão de decisão), pois ele regulamenta conflitos interindividuais/patrimoniais, e não sociais de massa, não garantindo uma regulamentação de tensões coletivas que digam respeito, por exemplo, ao acesso à terra e ocupações de áreas rurais e urbanas. (WOLKMER, 2001, p. 105).

Desse modo, consolida-se uma cultura jurídica dominante, voltada para a resolução de problemas e para a garantia de direitos individuais, não se observando a mesma evolução no que diz respeito a direitos sociais, principalmente os que envolvem sujeitos de direitos cuja identidade se diferencia daquele centrado no indivíduo liberal-burguês.

Além disso, os conflitos internalizados por sujeitos sociais são analisados tendo em vista a legislação convencional, cuja decisão se dá de forma inadequada, gerando um agravamento maior do conflito. Observa-se a crise de legalidade e a insuficiência dos canais jurídicos oficiais e reforça-se a tendência de utilizar procedimentos extrajudiciais e práticas não oficiais para a resolução de conflitos. (WOLKMER, 2001, p. 107-108).

Esse panorama de insuficiência do modelo jurídico estatal e a sua influência na formação da cultura jurídica das instituições são observados nos conflitos jurídicos que envolvem a duplicação da EFC. No caso da intervenção no território de comunidades quilombolas, a Defensoria Pública do Estado do Maranhão, juntamente com a Defensoria Pública da União, vistoriou as obras de duplicação no Município de Itapecuru-Mirim/MA, motivada pela denúncia apresentada por moradores das comunidades de Santa Rosa dos Pretos e Monge Belo. (BRASIL, 2011a).

No caso das defensorias públicas, observa-se a aproximação com a realidade de algumas comunidades portadoras de identidades étnicas e culturais, exigindo uma atuação que representasse a necessidade de revolucionar a cultura jurídica atual. Assim, podem-se traçar alguns aspectos,

como a ruptura com o caráter individual de direitos, voltado para o sujeito liberal-burguês, prezando pelo interesse da coletividade.

Tal característica advém da identidade da própria instituição, que trata de garantir o acesso à Justiça para os que têm poucas condições financeiras. Como a CR/88, a Defensoria Pública foi concebida como instituição essencial à Justiça, para que orientasse e defendesse, em todos os graus, os necessitados, efetivando o direito à “assistência judiciária aos necessitados”, prometido entre os direitos individuais. (SILVA, 2000, p. 589). Não obstante, a própria instituição é marcada por problemas, como o descompromisso de alguns profissionais, e problemas estruturais. (AGUIAR, 1995, p. 20).

Assim sendo, a partir da atuação de movimentos sociais e de algumas instituições, busca-se a efetivação de direitos e atendimento a padrões socioambientais adequados. No caso de Monge Belo e Santa Rosa dos Pretos, a Defensoria Pública, por provocação de moradores, monitorou o local, escutou a comunidade e marcou audiência pública em relação ao caso. (MARANHÃO, 2011).

O papel da advocacia popular também se mostra importante, principalmente por seu comprometimento e sua identificação com as demandas dos grupos afetados. Nesse sentido, destacam-se a atuação dos missionários combonianos, da Justiça Global e da Justiça nos Trilhos, citada anteriormente. Ademais, aponta-se a Ação Civil Pública nº 26295-47.2012.4.01.3700, ajuizada na Justiça Federal pela Sociedade Maranhense de Direitos Humanos, pelo Conselho Indigenista Missionário e pelo Centro da Cultura Negra do Maranhão, com o intuito de suspender o licenciamento ambiental da duplicação da EFC, tendo em vista as comunidades em análise.

No entanto, a prática advocatícia é marcada por contradições, passando de um caráter transformador às influências do contexto de autoritarismo, capitalismo tardio e cartorial e crise econômica brasileira, ou seja, uma face da crise da legitimidade das instituições e do Direito como regulador social (AGUIAR, 1995, p. 22). Por outro lado, o advogado militante reflete o sujeito combatente, atuante, membro ativo, ou seja, “[...] o advogado que reúne em si os atributos da competência, da contemporaneidade e dos valores e compromissos claros.” (AGUIAR, 1995, p. 111).

Seguindo, destaca-se que o Ministério Público Federal ingressou com Ação Civil Pública - ACP - (Justiça Federal - 1ª Região - Processo n. 0021337-52.2011.4.01.3700), em face da Vale e do Ibama, com o intuito de suspender a licença das obras de duplicação da EFC, pois o laudo apre-

sentado pela empresa apenas apresentava, de forma breve, a existência das comunidades, sem quaisquer medidas sociais em favor dessas. (ZONTA, 2011).

Trata-se de ACP que envolve danos socioambientais causados pela duplicação da EFC às comunidades de Monge Belo e de Santa Rosa dos Pretos, em Itapecuru Mirim/MA¹². Nesse contexto, busca-se a condenação da Vale S.A. e do Ibama, no sentido de complementação dos estudos dos impactos socioambientais da obra, bem como medidas informativas, compensatórias e mitigadoras em favor das comunidades envolvidas. (BRASIL, 2011b)¹³.

Novamente, outra instituição da Justiça entra em contato com as reivindicações do movimento social. Nesse sentido, as demandas e conflitos protagonizados pelos movimentos sociais tornam-se referência para reavaliar a Justiça brasileira, principalmente o Judiciário, debatendo-se a necessidade de mudanças legislativas e institucionais para garantir direitos (SILVA, 2001, p. 30). No entanto, apesar da atuação de defensores, advogados e promotores em pleitear uma resposta adequada às demandas, é por meio das autoridades do governo ou de decisões jurídicas que se observam resultados mais visíveis.

No Estado do Maranhão, duas situações mostraram a insuficiência das entidades do governo e dos tribunais para solucionar as reivindicações das comunidades quilombolas: 1) ocupação, pelas comunidades, da Sede do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, na capital - São Luís, onde se realizou reunião com ministros de Estado, no dia 22 de junho de 2011, e onde foi também suscitada a questão sobre as comunidades de Monge Belo e Santa Rosa dos Pretos; 2) acampamento em frente ao Tribunal de Justiça do Maranhão, reivindicando uma atuação mais presente em relação às injustiças presentes no interior do Estado, ou seja, mais segurança política e jurídica para as comunidades e o reconhecimento de

12 Aduz-se que os estudos elaborados pela Vale S.A. mostraram-se insuficientes, pois desconsideraram os danos causados às comunidades. Destaca-se que a insuficiência dos estudos elaborados pela empresa resultou da escolha pelo procedimento simplificado de licenciamento por parte do Ibama, dispensando a realização de EIA/RIMA. Entende-se que tal escolha do IBAMA é irregular, pois não existiria fundamentação legal para a adoção do modelo simplificado de licenciamento (BRASIL, 2012a).

13 Na data de 1º/4/2013, foi proferido despacho que certifica o trânsito em julgado da sentença homologatória de transação. Sobre o acordo, destaca-se: 1) comprometimento da Vale S.A. em realizar estudos adequados de recuperação de área degradada e investimentos na melhoria das condições de saúde, educação e segurança da população local; 2) necessidade de parecer favorável da Fundação Cultural Palmares e aplicação de programas socioculturais para as comunidades quilombolas, para que as obras continuem; 3) obrigação do Ibama no sentido de avaliar novo estudo apresentado pela empresa, garantir a publicidade dos atos e informações em relação ao licenciamento; 4) comprometimento do Incra no que tange a conclusão da identificação e delimitação das comunidades de Santa Rosa e Monge Belo. (BRASIL, 2012c).

sua história.

Em relação aos dois processos judiciais relacionados às comunidades quilombolas e à duplicação da EFC, observa-se que, enquanto um foi resolvido por acordo, o outro continua tramitando na Justiça Federal. Nesse contexto, deve-se saudar a decisão que impôs a paralisação da obra, tendo em vista a insuficiência dos estudos, a degradação ambiental e a intervenção em território quilombola (BRASIL, 2012a), correspondendo a uma prestação jurisdicional paradigmática¹⁴.

No entanto, aponta-se para uma predominante inadequação do Judiciário, que não tem cumprido suas funções em razão da insuficiência na formação dos juízes e de vícios institucionais. É marcado pela lentidão, formalismo, elitismo e distanciamento da realidade social. (DALLARI, 1996, p. 79-80). Acrescenta-se que o debate sobre o Judiciário é latente na América Latina, destacando-se a necessidade da reforma de sua estrutura, com enfoque nos defeitos da pessoa dos juízes. (ZAFFARONI, 1995, p. 21).

No entanto, Zaffaroni (1995, p. 21-22) ressalta:

A pobreza da análise é, inclusive, mais profunda, porque tampouco é raro que se ignorem ou não se especifiquem as funções que se quer atribuir ao judiciário. Qualquer instituição deve cumprir determinadas funções, e sua estrutura otimizada dependerá da clara atribuição prévia dessas funções, quer dizer, a estrutura otimizada de uma instituição será sempre a que a capacite para o melhor desempenho do que a ela será cometido. Quando o que lhe é cometido não seja bem definido, ainda menos definidos serão seus modelos estruturais.

Nesse sentido, tanto o caráter da formação do magistrado quanto questões estruturais que envolvem suas funções resultam em uma instituição marcada de formalismos e contradições, que embaraçam a garantia de direitos e garantias fundamentais em determinadas situações. Assim, apesar de decisão favorável, em âmbito recursal obteve-se a suspensão dos efeitos da decisão que impedia o progresso das obras.

Após Pedido Suspensão de Liminar ou Antecipação, decidiu-se pela suspensão dos efeitos da liminar concedida em primeiro grau. En-

¹⁴ Em primeiro grau, liminarmente, entendeu-se que restou configurado o *periculum in mora* na medida em que visa a evitar danos às comunidades envolvidas e ao meio ambiente. Ademais, não seria discricionariedade do Ibama a escolha do modelo de licenciamento, caso se esteja diante de empreendimento potencialmente causador de dano ambiental (art. 225, CF), bem como não se tratar de empreendimento ferroviário de pequeno impacto ambiental (Res. CONAMA 349/2004). Nesse sentido, o EIA/RIMA seria pressuposto de validade do licenciamento. (BRASIL, 2012a).

tendeu-se que o Judiciário estaria intervindo na atuação da administração pública ao impor outro procedimento licitatório que não o simplificado. Ademais, elencam-se os graves danos à economia que seriam causados pela paralisação da obra, como prejuízos financeiros, demissões em massa etc. (BRASIL, 2012b).

Mesmo diante da existência de manifestações que pleiteiam adequação do empreendimento com critérios socioambientais condizentes - como participação, informação e estudos adequados, existe ainda a presença de fundamentações favoráveis ao mercado globalizado e à degradação ambiental como consequência inevitável do desenvolvimento. Ainda que existam exigências constitucionais e infraconstitucionais favoráveis à tutela ambiental, a atuação jurídico-administrativa demonstra que, na prática de seus agentes, existem resquícios de um pensamento que mantém a injustiça ambiental.

Com isso, apesar de alguns profissionais atuarem em favor de uma revolução em face do modelo jurídico dominante, perpetuam-se problemas no campo organizacional e estrutural das instituições. Em decorrência disso, demandas complexas, que envolvem sujeitos coletivos e portadores de identidades culturais nem sempre são respondidas de forma satisfatória, haja vista a primazia das necessidades econômicas e a subalternidade de direitos étnicos, como foi comentado anteriormente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme se ressaltou, a política desenvolvimentista na Região Amazônica mantém um modelo colonialista de exportação. Os prejuízos socioambientais, consequências inevitáveis do desenvolvimento, resultam na exclusão da população local e, especialmente, de populações tradicionais, perpetuando um estado de injustiça ambiental.

O PGC e a EFC refletiram um modelo de exploração voltada para a satisfação do mercado e para a exclusão da população local, incentivado por um aparato jurídico-administrativo sem o devido estudo, sem consulta e sem participação dos afetados, tal como foi observado na duplicação da ferrovia.

Com isso, o licenciamento ambiental da duplicação da EFC reflete irregularidades e descompassos com garantias socioambientais, como os conflitos que envolvem as comunidades quilombolas de Monge Belo e Santa Rosa dos Pretos, no Município de Itapecuru-Mirim/MA, desconhe-

cendo as potencialidades ambientais e as da população local.

Em relação às instituições do Sistema de Justiça, essas nem sempre respondem satisfatoriamente às reivindicações das referidas comunidades, tendo em vista a predominância de um pensamento jurídico formal, dogmático, geral e universal, propício ao modelo de desenvolvimento vigente, prejudicando uma evolução na tutela de direitos sociais e coletivos.

Por outro lado, observa-se que as manifestações sociais e a atuação crítica de instituições jurídica refletem uma luta para a superação do estado de injustiça ambiental e ensejam fundamentos para repensar as políticas de desenvolvimento, o uso de instrumentos de tutela ambiental e a atuação jurídica, com o intuito de efetivar direitos em um cenário de conflitos socioambientais.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henry, MELLO, Cacilia Campello do Amaral, BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

AGUIAR, Roberto A. R. *A crise da advocacia no Brasil: diagnóstico e perspectivas*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1994.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. v. 6, n. 1, maio, 2004, p. 9-32.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Ideologia e desenvolvimento: Brasil, 1930-1964. In.: PÁDUA, José Augusto (Org.). *Desenvolvimento, justiça e meio ambiente*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 22-63.

BOITO JR, Armando; BERRINGER, Tatiana. Externa nos Governos Lula e Dilma. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 47, 2013, p. 31-38.

BRASIL. IBAMA. *Processo n. 02001.009288/2002-73*. Brasília, 2002.

BRASIL. IBAMA. *Processo n° 02001.007241/2004-37*. Brasília, 2004.

BRASIL. MPF. *Ação Civil Pública n. 0021337-52.2011.4.01.3700*. São Luís, 2011b.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. *Revogação/concessão de licença*

ambiental. Meio ambiente. Direito administrativo e outras matérias do direito público. Sociedade Maranhense de Direitos Humanos e outros e Vale S.A. ACP n. 0026295-47.2012.4.01.3700, Juiz: Ricardo Felipe Rodrigues Macieira, 2012a.

BRASIL. Justiça Federal. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Processo Civil. Tutela Antecipada. Suspensão. VALE S.A. Legitimidade. Concessionária. Serviço Público. Estrada de Ferro Carajás. Expansão. Licenciamento. Poder Judiciário. Interferência Indevida. Ordem e Economia Públicas. Grave Lesão. Deferimento. Vale S.A. e Sociedade Maranhense de Direitos Humanos e outros. Suspensão de Liminar ou Antecipação de Tutela nº 0056226-40.2012.4.01.0000/MA, Presidente: Des. Mário César Ribeiro. 2012b.

BRASIL. DPU. *DPU vistoria obras da Estrada de Ferro Carajás no Maranhão*. Brasília, 2011a. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5197:dpu-vistoria-obras-da-estrada-de-ferro-carajas-no-maranhao&catid=79:noticias&Itemid=220>. Acesso em: 1º ago. 2011.

BRASIL. MPF. *MPF/MA: assegurados direitos de quilombolas na duplicação da Estrada de Ferro Carajás*. 2012. Disponível em: <<http://mpf/MA:%20assegurados%20direitos%20de%20quilombolas%20na%20duplica%C3%A7%C3%A3o%20da%20Estrada%20de%20Ferro%20Caraj%C3%A1s>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Processo Civil. Tutela Antecipada. Suspensão. VALE S.A. Legitimidade. Concessionária. Serviço Público. Estrada de Ferro Carajás. Expansão. Licenciamento. Poder Judiciário. Interferência Indevida. Ordem e Economia Públicas. Grave Lesão. Deferimento. Vale S.A. e Sociedade Maranhense de Direitos Humanos e outros. AG n. 0056226-40.2012.4.01.0000/MA, Presidente: Des. Mário César Ribeiro. 2012.

BRUM, Argemiro Jacob. *O desenvolvimento econômico brasileiro*. 20. ed. Ijuí: INIJUÍ, 1999.

BRUZACA, Ruan Didier. *A duplicação da Estrada de Ferro Carajás e seus impactos socioambientais: uma análise do modelo jurídico dominante e as vias para um novo modelo jurídico*. 2011. 69f. Monografia – Curso de

Direito, Unidade de Ensino Superior Dom Bosco, São Luís, 2011.

BRUZACA, Ruan Didier. *A tutela do modo de vida tradicional de remanescentes de quilombos e a atuação do judiciário no contexto maranhense da duplicação da estrada de Ferro Carajás*. 2014. 130f. Dissertação – Mestrado em Instituições do Sistema de Justiça, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O poder dos juízes*. São Paulo: Saraiva, 1996.

DINIZ, Eugenio. *Um diálogo de surdos: o projeto calha norte*. In: Lua Nova, São Paulo, n. 34, dez. 1994, p. 87-116.

FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2002.

FIDH; JUSTIÇA GLOBAL; JUSTIÇA NOS TRILHOS. *Brasil, quanto valem os direitos humanos? Os impactos sobre os direitos humanos relacionados à indústria da mineração e da siderurgia em Açailândia*. Paris, maio 2011.

GEDMMA. *Relatório sobre situação dos Territórios quilombolas Santa Rosa dos Pretos e Monge Belo*. São Luís, 2011. Disponível em: <www.justicanostrilhos.org/nota/738>. Acesso em: 19 ago. 2011.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. *Serv. Soc.*, São Paulo, n. 112, out. - dez. 2012, p. 637-671.

HALL, Anthony L. *Amazônia: desenvolvimento para quem? Desmatamento e conflito social no Programa Grande Carajás*. Rio de Janeiro: Zahar, 1991.

HÉBETTE, Jean. Grandes projetos e transformações na fronteira. In: HÉBETTE, Jean. *Cruzando a fronteira: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia*. v. 3. Belém: EDUFPA, 2004b, p. 61-72.

HÉBETTE, Jean. Carajás: realidade e perspectivas – em busca de caminhos políticos. In: HÉBETTE, Jean. *Cruzando a fronteira: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia*. v. 3. Belém: EDUFPA 2004b, p. 57-60.

KOHLHEPP, Gerd. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da

Amazônia brasileira. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 16, n. 45, ago. 2002, p. 37-61.

KOWARICK, Marcos. *Amazônia-Carajás Na trilha do saque: os grandes projetos amazônicos*. São Paulo: Anita Garibaldi, 1995.

LEFF, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

LEITE, José Rubens Morato, AYALA, Patryck Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2010.

MARANHÃO. Governo do Maranhão. *DPE e DPU inspecionam obras de duplicação da EFC*. São Luís, 2011. Disponível em: <<http://www.ma.gov.br/imprensa/?Id=17814>>. Acesso em: 1º set. 2011.

MISSIONÁRIOS COMBONIANOS BRASIL-NORDESTE. JUSTIÇA GLOBAL. *Representação em relação a atos eventualmente ilegais atribuídos à companhia VALE S.A.* São Luís, 2011.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu. Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 19, n. 53, 2005, p. 187-208.

PEREIRA, Nivaldo Ribeiro Jacinto; SILVA, André Luiz Silva da. O Programa Grande Carajás e seus conflitos socioambientais. In: *Seminário internacional Amazônia e fronteiras do conhecimento*, Belém, 2008. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/naea/siteNaea35/anais/html/geraCapa/FINAL/GT7-269-1213-20081124234431.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2011.

RIBEIRO JUNIOR, José Arnaldo dos Santos; SANT'ANA JÚNIOR, Horácio Antunes. A geografia política dos conflitos ambientais no Maranhão: território, desenvolvimento e poder no relatório de sustentabilidade da Vale 2009. *Revista Percurso-NEMO*, v. 3, 2011, p. 107-123.

SACHS, Ignacy. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 9, n. 25, dez. 1995, p. 29-63.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. “Crise” nos Padrões Jurídicos Tradicionais: o direito em face dos grupos sociais portadores de identidade coletiva. *Anais XIV CONPEDI* - Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, Fortaleza, 2005, Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/Joaquim_Shiraishi_Neto.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2010.

SHIRAISHI NETO, Joaquim, LIMA, Rosirene Martins . “Idealismo Jurídico” como Obstáculo ao “Direito à Cidade”: a noção de planejamento urbano e o discurso jurídico ambiental. *Hiléia*: revista de Direito Ambiental da Amazônia, Manaus, ano 4, n. 7, 2006, p. 191-201.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. A particularização do universal: povos e comunidades tradicionais em face das Declarações e Convenções Internacionais. SHIRAISHI 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, p. 25-52.

SILVA, Cátia Aida. *Justiça em jogo*: novas facetas da atuação dos promotores de justiça. São Paulo: EdUSP, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOUSA SANTOS, Boaventura. *Pela mão de Alice*: o social e o político na pós-modernidade. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SOUSA SANTOS, Boaventura. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SOUSA SANTOS, Boaventura. Direitos humanos, democracia e desenvolvimento. In: SOUSA SANTOS, Boaventura, CHAUÍ, Marilena. *Direitos humanos, democracia e desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2013, p. 41-133.

VALVERDE, Orlando. *Grande Carajás*: planejamento da destruição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

VALVERDE, Orlando. Prefácio. In.: KOWARICK, Marcos. *Amazônia-Carajás Na trilha do saque: os grandes projetos amazônicos*. São Paulo: Anita Garibaldi, 1995, p. 13-16.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Alfa Omega, 2001.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Poder judiciário: crise, acertos e desacertos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ZONTA, Marcio. Vale e Ibama sofrem ação civil pública por agressão a terra quilombola. In: *Brasil de Fato*, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/content/em-açailândia-moradores-pade-cem-com-mineradoras>>. Acesso em: 27 set. 2011.

Artigo recebido em: 7/8/2015.

Artigo aceito em: 22/9/2015.