

## FELIZ ANO NOVO!



Foto: Luiz Claudio Barbosa

*São os votos de Antônio Fernando Pinheiro Pedro e equipe aos amigos e clientes.*

*Pq.*  
**3** Ambiente do Trabalho e a norma OHSAS 18001

*Pq.*  
**4** A Lei Ambiental que mudou o Brasil na opinião de especialistas

*Pq.*  
**8** As mudanças climáticas e o Protocolo de Kyoto

*Pq.*  
**9** A luta contra a desertificação e o estresse da água

*Pq.*  
**12** Artigo: Antônio Fernando Pinheiro Pedro comenta os 20 anos da Lei 6938

*e mais*  
Mineração e Ambiente;  
Passivos Ambientais;  
Biomassa e MDL

nossa opinião

## Subindo a ladeira

Com a edição número 4 do nosso “*Ambiente Legal*”, a um só tempo concluímos a primeira etapa do projeto de comunicação do **Escritório Pinheiro Pedro Advogados** e damos início a outra fase do trabalho, cujo informativo será parte importante. Um jornal eletrônico e a dinamização do site do Escritório compõem nosso projeto para esse novo ano que se inicia.

A conclusão da primeira etapa coincidiu com o término do primeiro ano de existência do boletim. Recebido com elogios, o informativo trouxe a público informações sobre assuntos relevantes, sempre cotejados pelo direito ambiental e pela realidade emergente.

No aspecto visual, também marcou o seu noviciado, com ajustes e transformações em seu projeto gráfico, tipo de papel e a inclusão da cor (já nesta edição). O número de páginas e a tiragem têm aumentado, prova de que há muito a ser divulgado e debatido.

Agora, com conteúdo editorial consolidado, cuja missão principal é desvendar os meandros do direito ambiental e demonstrar sua aplicação, analisando “causos” concretos, e, agora, dono de uma matriz visual justa e apropriada, “*Ambiente Legal*” inicia 2002 com muita motivação.

É ano de eleições e, como tal, momento para reflexões, proposituras, críticas, avaliações. Enfim, mudanças. Diante da assinatura do Protocolo de Kyoto, inclusive pelo Brasil, e às vésperas do Encontro da ONU, “Rio + 10”, em setembro, na África do Sul, objetivando avaliar os dez anos da ECO 92, não há como não permanecermos vigilantes e esperançosos. Em Joanesburgo há que se lutar para consolidar progressos em direção a um mundo mais justo e equilibrado nos aspectos sociais, econômicos e ambientais.

A todos que têm acompanhado a trajetória do **Escritório Pinheiro Pedro Advogados**, os nossos cumprimentos, desejando um Feliz 2002. “*Ambiente Legal*”, como canal de informação e debates neste segmento da sociedade e do direito brasileiro, quer ser um instrumento para o fomento de idéias, projetos e ações.

Fale conosco, teremos prazer em incorporar sugestões que contribuam para a construção de uma sociedade cujo ambiente seja defendido em benefício da maioria.

O Editor

### O “Estresse da Água”

Não é possível dissociar o problema da desertificação do problema da falta de água. Segundo dados da ONU, mais de um bilhão de pessoas são afetados pela escassez. O tema será também objeto de avaliação na “Rio + 10”.

Preliminarmente, em Boon, na Alemanha, entre os dias 3 e 7 de dezembro p.p., o assunto, que já é causa de tensões políticas entre árabes e israelenses, indianos e bengalis e norte-americanos e mexicanos, esteve na pauta das discussões do “Comitê de Usos de Cursos de Águas Internacionais Não Navegáveis”, cuja Convenção foi firmada em 1997, como a das Mudanças Climáticas. Dos 16 países que inicialmente assinaram o documento, apenas, nove tinham ratificado os seus termos às vésperas da reunião na Alemanha. Vantagem, porém, é que pelo menos 157 tratados internacionais foram firmados nos últimos 50 anos, visando a gestão compartilhada do recurso água. Isso foi responsável pela minimização dos conflitos internacionais envolvendo a disputa pela água. No mesmo período foram apenas 37 enfrentamentos. Sobre o assunto vale a pena ler a matéria na página 9.

### Expediente

O Boletim **Ambiente Legal** é uma publicação bimestral do Escritório Pinheiro Pedro Advogados.

• Rua Loureiro da Cruz, 225, cep 01529-020 - Aclimação - São Paulo - SP - Telefax: (5511) 3208-3899 e 3272-8788 - [www.pinheiropedro.com.br](http://www.pinheiropedro.com.br) - e-mail: [advogados@pinheiropedro.com.br](mailto:advogados@pinheiropedro.com.br)

• **Sócios Diretores:** Dr. Antônio Fernando Pinheiro Pedro e Dra. Edna Regina Uip Pinheiro Pedro

• **Consultor Geral:** Dr. Armando Pedro • **Advogados Associados:** Dra. Luciane Helena Vieira, Dr. Cássio Felipe Amaral e Dr. Flavio Rufino Gazani • **Gerente Administrativo:** Renato Pinheiro Pedro • **Editor e Jornalista Responsável:** Paulo Antunes - Mtb 11.960 - e-mail: [pauloantunes@uol.com.br](mailto:pauloantunes@uol.com.br) • **Criação, produção gráfica e editoração:** Jota/C Comunicação - Tel.: (11) 3921 9647 - [www.jotac.com.br](http://www.jotac.com.br) • **Impressão:** Hammer Lead Gráfica & Editora Ltda. • Tiragem desta edição: 5.000 exemplares.

cartas



#### Satisfação

Com grande satisfação recebemos o Informativo “*Ambiente Legal*” números 1 e 2 e aproveitamos a oportunidade para enaltecer a iniciativa de sua produção.

*Enio Luiz Rossetto,  
Juiz Auditor,  
da 3ª Auditoria da Justiça Militar  
do Estado de São Paulo.*

#### Licenciamento de Postos

Parabéns pelo excelente artigo sobre “Licença Ambiental obrigatória para postos de combustíveis”. Venho acompanhando de perto as medidas que estão sendo adotadas pela CETESB no Estado de São Paulo, após a publicação da Resolução nº 273 do Conama e observei que a abordagem do advogado Flávio Rufino Gazani para a questão foi clara e objetiva. É através de profissionais assim que podemos construir um planeta viável para as gerações que estão por vir.

*Roseli Doreto,  
advogada especialista em Direito  
Ambiental pela Faculdade  
de Saúde Pública da USP.*

#### Recursos Hídricos

Achei muito interessantes as colocações do artigo sobre Gerenciamento de Recursos Hídricos, na edição n.º 1 do *Ambiente Legal*, principalmente aquela que faz referência à bacia hidrográfica como unidade de planejamento. Nossa equipe está, no presente momento, iniciando a elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e também estamos tentando introduzir algumas inovações. Seria um prazer conversarmos.

*Roberto Coimbra,  
Gerente de Projeto da Secretaria  
de Recursos Hídricos do Ministério  
do Meio Ambiente.*

#### Escreva para nosso informativo:

Rua Loureiro da Cruz, 225 -  
cep 01529-020 - Aclimação -  
São Paulo - SP, ou pelo e-mail:  
[ambientelegal@pinheiropedro.com.br](mailto:ambientelegal@pinheiropedro.com.br)



# A saúde do trabalhador deve ser preponderante na gestão das empresas

*Ambiente do trabalho, qualidade dos processos e produtos e respeito ao meio ambiente são parte dos sistemas modernos de gestão empresarial. O objetivo principal é sobreviver com competência no mercado competitivo e globalizado.*

**E**stá cada vez mais evidente que uma empresa não terá um produto perfeito e um processo produtivo ambientalmente correto se sua força de trabalho estiver doente. Portanto, para manter-se competitiva no mercado concorrencial e globalizado é primordial que sejam feitos investimentos constantes para a segurança e saúde do trabalhador.

No Brasil, está ocorrendo um fenômeno interessante. Segundo informações da Fundacentro, do Ministério do Trabalho, apesar de ter havido, de 1981 para cá, uma queda nos acidentes típicos de trabalho, houve um sensível crescimento das doenças ocupacionais, tais como lesões de esforço repetitivo (LER) e surdez induzida por ruído.

Tais dados reforçam a importância da educação do trabalhador, quanto à segurança e saúde no ambiente de trabalho, buscando melhores resultados na produtividade.

As doenças ocupacionais são responsáveis por grandes despesas não apenas para o governo. Afetam também o custo do produto final, o lucro e o valor do patrimônio das empresas.

A advogada Luciane Helena Vieira, do escritório **Pinheiro Pedro Advogados**, especialista no assunto, observa que “se uma empresa apresenta grande número de empregados acidentados ou com doenças ocupacionais, terá efetivamente problemas no momento em que estiver sendo vendida ou incorporada. Em razão das inevitáveis auditorias prévias a qualquer negócio, será muito difícil alguém adquirir uma empresa que, no futuro, pode ser condenada a pagar altas indenizações”.

Diante desse quadro complexo e preocupados com a capacidade competitiva de suas empresas, dirigentes têm adotado de forma crescente o que se denomina Sistema Integrado de Gestão, cujo objetivo é promover a melhoria contínua do processo produtivo. O SIG visa o cumprimento de metas relativas à qualidade do produto, ao respeito ao



Luciane: “gestão integrada”

meio ambiente e também à segurança e saúde ocupacional.


Em passado recente, para implantação de programas de gestão de segurança do trabalho, era utilizada a norma britânica BS 8.800, editada em 1996 pela BSI, instituição britânica de normas técnicas. Em 1999, no entanto, foi editada a norma OHSAS 18001 (*Occupational Health and Safety Assessment Systems*).

Ao contrário da BS 8.800, que funcionava apenas como um guia indicativo de procedimentos, a nova norma possui requisitos mandatórios, o que permite a certificação

dos procedimentos adotados. Da mesma forma que as normas ISO (de qualidade do Meio Ambiente), ela traz vantagens na medida em que sua implantação é avaliada e os resultados podem ser mensurados.

A doutora Luciane destaca que, para implementar a gestão integrada, algumas etapas devem ser observadas, como análise preliminar de risco em toda a área industrial, para identificação dos perigos do trabalho e estruturação de planos de ação, visando eliminar ou minimizar tais riscos. Campanhas de conscientização, palestras, treinamentos aos próprios funcionários, para que identifiquem riscos, também devem ser adotados e levam cada integrante da empresa a participar de forma efetiva no processo.

A advogada lembra que a empresa interessada na certificação OHSAS 18001 deve contar, nesse processo, com o comprometimento de toda sua alta administração. E, como o sistema de gestão tem entre seus objetivos a promoção de mudanças visando a melhoria contínua das condições de segurança e saúde ocupacional, “é imprescindível que a empresa esteja assessorada permanentemente, provida de informações sobre a edição de novas leis sobre Medicina, Segurança e Higiene do Trabalho, sua abrangência e aplicação nos processos produtivos. Demanda que vem sendo atendida pelo nosso escritório”, destaca.

Enfim, a segurança do trabalho deve ser pensada e praticada todos os dias, por todos e cada um dos integrantes da empresa, isso porque em uma organização, seja ela de que tamanho for, nada é mais importante que o elemento humano que a compõe. 



# Uma lei que mudou o Brasil

*Pode parecer exagero, mas não é. Pelo menos é o que se conclui dos depoimentos de alguns especialistas na área ambiental, que viveram intensamente a gestão dos assuntos de meio ambiente nas últimas décadas. A Lei 6938, de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, completou 20 anos e, além de ser responsável pela inclusão da componente ambiental na gestão das políticas públicas, foi indutora de todo um capítulo na Constituição Federal de 1988. “Ambiente Legal” não poderia deixar passar a oportunidade e foi buscar nas fontes históricas a explicação do porquê esta foi “uma lei que pegou” e foi “a lei que transformou o Brasil” nas últimas décadas.*

**P**aulo Nogueira Neto, principal mentor da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente. Primeiro Secretário Nacional de Meio Ambiente, o biólogo e bacharel em direito, diz com simplicidade e muita humildade que, nunca tinha parado para pensar dessa forma na lei da qual foi o maior entusiasta. Outros mais aparecem nas páginas do nosso boletim, não só para reverenciar a Lei vintenária e seu criador, como para apontar aspectos que precisam ser melhorados, para que o Brasil continue fazendo justiça à condição de país com uma das melhores legislações ambientais em todo o mundo. São personalidades das fileiras ambientalistas como Werner Zulauf, Carlos Celso do Amaral e Silva, Antônio Inajê de Assis de Oliveira e João Leonardo Melle, coronel da Polícia Militar do Estado de São Paulo, responsável pela ação de fiscalização da Polícia Florestal durante 14 anos.

**Paulo Nogueira Neto,** biólogo, professor na Universidade de São Paulo, ambientalista, primeiro titular da Secretaria Nacional do Meio Ambiente.

4

Ele confessa que nunca parou para pensar na chamada “dimensão” da importância da Lei que criou. Embora reconheça que ela foi uma “lei fundamental”, pois aperfeiçoou o tratamento dos assuntos de meio ambiente, uma vez que as legislações anteriores eram esparsas e não havia o poder de polícia para coibir os crimes ambientais, ele “achava que as coisas corriam naturalmente”. Lembra que, no início, quando surgiram os Estudos de Impacto de Meio Ambiente, os empresários achavam que se-

ria o fim do mundo. Hoje isso é uma rotina em qualquer empreendimento.

Paulo Nogueira não concorda com aqueles que afirmam que o Brasil possui uma das melhores legislações ambientais, mas que não é aplicada. Ele acha que ela está sendo bem aplicada sim. Otimista por excelência, procura



olhar para o passado e diagnosticar como as coisas eram há 30 anos, para concluir que “evoluímos muito”. No particular da recente Lei dos Crimes Ambientais (de 1998) ele pondera que “todas as leis penais sempre tiveram problemas de aplicação”, mas isso tende a mudar.

O ambientalista destaca a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente, “um verdadeiro parlamento ambiental”, como outro fator de relevância contido no bojo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Ele festeja o fato de as Resoluções deste Conselho possuírem o peso de lei. E, embora estas sempre tenham contra a argumentação de que são

inconstitucionais, como democrata que é, diz que o Poder Judiciário existe exatamente para dirimir as dúvidas. “Para isso existe o Supremo Tribunal Federal. A disputa é normal e saudável.”

A descentralização preconizada pela lei e implementada com a criação de instituições ambientais nos Estados deve ser aprofundada. Paulo Nogueira acha que os municípios devem cada vez mais assumir seus papéis na gestão ambiental. A Constituição Federal de 88 descentralizou de fato o poder. O que é preciso deixar claro, porém, é que hoje são poucos os municípios que têm condições técnicas suficientes para gerir todas as questões ambientais. E isso demanda tempo e dinheiro para conseguir. Ou seja, não basta que o assunto seja eminentemente municipal para que o problema seja tratado pelo município. Existe o problema da capacidade técnica de lidar com a sua resolução. Ele indaga: “Quantos municípios brasileiros têm hoje condições de resolver tecnicamente, por exemplo, os problemas advindos da poluição produzida pelos postos de gasolina?” Ele acha que o que deve haver é a colaboração entre as entidades das diversas esferas de governo e não a “guerra política” que se tem estabelecido, essa, sim, um grande entrave para resolver os problemas ambientais.

Feliz com as conquistas nas duas últimas décadas de vigência da Lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, Paulo Nogueira lamenta que em um Estado tão importante como o Rio de Janeiro tenha ocorrido um retrocesso no sistema estadual do meio ambiente. Ele diz que o governador Leonel Brizola “feriu de morte a Feema”, que só não desapareceu graças ao idealismo de seus técnicos. “Nos últimos três anos está se recuperando”.

## Lei 6938 - 20 Anos

**Antônio Inajê de Assis Oliveira**, advogado, foi assessor do professor Paulo Nogueira Neto, contribuindo especialmente na elaboração do texto legal que regulamentou a Lei 6938. Atua no CEBDS – Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável e é presidente da ABAA – Associação Brasileira dos Advogados Ambientalistas.

Para ele a Lei 6938 é “extraordinariamente boa”. E explica: “Enquanto o Delfim Neto e o Regime Militar centralizavam as coisas no País, a Lei veio com uma mensagem de descentralização. A lei é sábia. Entregou para os Estados a gestão ambiental. Há 20 anos os municípios não davam importância para o meio ambiente. Mas é no município que ocorrem as coisas e é lá também que a população exerce uma influência mais direta sobre o poder.”

Antônio Inajê lembra, porém, que existem aspectos que necessitam ser corrigidos. Ele destaca, por exemplo, que o Decreto 9974/ 1990, que regulamentou a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, está totalmente ultrapassado. E exemplifica: segundo esse decreto, quem licencia usinas atômicas no Brasil é a CNEN – Comissão Nacional de Energia Nuclear e o Ministério de Ciência e Tecnologia. Com a Lei dos Crimes Ambientais isso tudo mudou, ou seja, o SISNAMA está defasado.

Ao reverenciar a Lei que, na sua visão, proporcionou mudanças profundas na sociedade brasileira, Antônio Inajê diz, porém, que obras como a do Cristo Redentor ou do Bondinho do Pão de Açúcar teriam dificuldades de serem aprovadas pelos preceitos ambientais vigentes. E, se assim fosse, o mundo certamente estaria privado destes dois belos cartões postais que veiculam internacionalmente a imagem da “Cidade Maravilhosa”. Porém, é verdade, também, que hoje temos áreas protegidas e que, não fosse a lei, certamente estariam destruídas. “Lei cujo mérito deve ser dado à atuação impar do doutor Paulo Nogueira Neto”, diz o advogado e amigo.

O advogado, porém, não deixa de aproveitar a oportunidade para dizer que muitas coisas têm sido feitas ao longo desses anos que, segundo seu ponto de vista, não são corretas e precisam ser corrigidas. Ele dá o exemplo da Resolução 237/97 do Conama, aquela que dá poderes aos municípios para o licenciamento ambiental, para dizer que se trata de “uma besteira inconstitucional”. Na sua visão, a Constituição de 67 já

dava poderes aos municípios para legislar sobre o uso do solo, sendo assim, desnecessário que o Conama conferisse aos municípios poderes para o licenciamento ambiental. Ao seu ver “o artigo 30 da Constituição de 88 está sendo utilizado de maneira oblíqua para atender a interesses municipais de licenciamento ambiental para determinados empreendimentos”.

### **Werner E. Zulauf**

– *engenheiro e consultor ambiental. Ocupou diversos cargos nas administrações públicas da União, Estados (São Paulo e Santa Catarina) e no Município de São Paulo, onde destacou-se como o responsável pela criação da Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente.*

Ele não se cansa de mencionar que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente é um “mérito pessoal do professor Paulo Nogueira Neto, o decano da questão ambiental no Brasil”. Ele destaca o “trabalho messiânico do doutor Paulo”, que, viajando pelo Brasil, lutava para criar órgãos ambientais em todos os Estados brasileiros, como etapa importante para o fomento da cultura ambiental entre nós. É lógico que ainda hoje existem Estados em que as instituições ambientais não funcionam bem, mas isso é outro problema.



Zulauf, um municipalista convicto, diz que a Lei 6938 já trazia em seu bojo a mensagem da descentralização completa da gestão ambiental, pois postulava que o Sistema Nacional do Meio Ambiente deveria ser composto por um órgão central no âmbito Federal, órgãos seccionais dos Estados e locais (nos Municípios). Infelizmente, a ação,

naquela época, estacionou nos Estados, o que já não foi pouco. Mais tarde surgiria a Anamma – Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, uma ONG voltada para o fomento da cultura ambiental nos municípios, que deu alento à criação de sistemas municipais de meio ambiente.

Werner Zulauf não tem dúvidas também de que a Lei 6938 teve influência decisiva na elaboração do notável Capítulo do Meio Ambiente da Constituição de 1988. Ele lembra outro episódio importante. Pouco antes da edição da Constituição, o então presidente da República, José Sarney, editou um “pacote verde” que fundia diversos órgãos setoriais e criava o IBAMA. Assim, o Sisnama tinha a sua cabeça no governo federal, os braços eram as agências estaduais e os municípios seriam o complemento dessa estrutura descentralizada. Porém, era natural e inevitável que houvesse conflitos entre os órgãos criados e os anteriores, bem como entre as diversas esferas de governo. “Não é fácil mudar a mentalidade e fazer instituições e corpos técnicos inteiros ceder pedaços do poder que detinham”, diz, lembrando os desafios que teve que enfrentar já na década de 90, quando esteve à frente da Secretaria do Verde e Meio Ambiente do Município de São Paulo. “Abrir a caixa preta do controle ambiental de instituições tradicionais como a CETESB não é uma tarefa simples”, diz.

A criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA também é considerado outro aspecto relevante da Lei 6938. Trata-se de um Conselho multisetorial, intergovernamental e multirepresentativo, com condições de agir de forma consultiva e principalmente deliberativa. Zulauf acha importantíssimo que as Resoluções do Conama tenham força de Lei. “É uma forma inovadora, ágil de se legislar, uma vez que as resoluções entram em vigor muito mais rapidamente que os projetos de lei que tramitam pelo Poder Legislativo. Quando há algo para ser corrigido o processo também é bastante dinâmico e rápido.

Satisfeito com o que chama de processo de aperfeiçoamento do Conama, Zulauf informa que, em breve, os municípios brasileiros estarão melhor representados no Conselho. Atualmente, apenas um representante fala em nome de mais de 5.500 municípios. É o representante da Anamma. Serão oito representantes, melhorando a performance das menores unidades da federação, que possuem grandes diversidades regionais, vocacionais, extensões territoriais, populações e aspectos sociais, econômicos e ambientais que precisam ser melhor representados neste fórum privilegiado.

**Lei 6938 - 20 Anos**

**Carlos Celso de Amaral e Silva** – professor titular e chefe do Departamento de Saúde Ambiental da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.

Na linha das reminiscências, Carlos Celso vai um pouco mais longe na história para referenciar o surgimento da Lei 6938. Entre 1979 e 80 diz que estava envolvido com o desenvolvimento do conhecido “**Macrozoneamento do Vale do Paraíba**”, trabalho que envolvia técnicos e instituições governamentais, universidades e empresas dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. “Pela primeira vez na história do País a variável ambiental ganhava status de prioridade em detrimento de outras variáveis. Não tenho receio de afirmar que a base técnica ambiental desse trabalho influenciou decisivamente na elaboração da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente”, diz Carlos Celso, informando que na época esse corpo técnico mantinha estreito contato com o doutor Paulo Nogueira Neto.

Como outra consequência positiva, surgiram também os instrumentos de implementação dessa política: a Avaliação de Impactos Ambientais; o Licenciamento Ambiental e o Zoneamento Ambiental. Em 1986, a Resolução n.º 1 do CONAMA promoveu a regulamentação da Avaliação de Impactos Ambientais, dando origem então aos EIA - Estudos de Impactos Ambientais e aos RIMAs - Relatórios de Impacto de Meio Ambiente, instrumentos necessários para o licenciamento ambiental de atividades com potencial de risco para o meio ambiente.

Carlos Celso abre um parêntese para ponderar que este, porém, também é um dos gargalos da legislação ambiental brasileira. Ele explica: “Os EIA/Rima bem feitos são caros, pois devem empregar mão de obra especializada e demandam tempo para serem elaborados. Ocorre que os órgãos ambientais não estão aparelhados com gente especializada e nem em quantidade de funcionários para rapidamente promover a análise dos estudos. Isso muitas vezes emperra o andamento dos empreendimentos e não é raro que investidores procurem outras localidades para implantar seus empreendimentos por causa da morosidade de determinadas agências ambientais”. Ele lembra uma experiência que considera positiva em São Paulo, na gestão do secretário Werner Zulauf, que terceirizou a análise dos EIA/Rimas e, ao que parece, não perdeu em qualidade e ganhou em agilidade na conclusão dos trabalhos.

Carlos Celso destaca, na sua análise

histórica, outro aspecto que merece reflexão. Recentemente um novo e poderoso ator tem assumido papel importante na gestão ambiental do Brasil: o Ministério Público. O professor explica que “no vácuo da falta de competência técnica dos órgãos ambientais e da demanda radical das ONGs, o Ministério Público e seus jovens promotores têm assumido papéis que infelizmente estão trazendo graves problemas para o judiciário. Isso se deve ao fato dos jovens promotores não dialogarem com os técnicos e promoverem interpretações errôneas de elementos técnicos. Há, aí, um verdadeiro ruído de comunicação nesse processo que tem paralisado inúmeros projetos com prejuízos para todas as partes”.

Enfim, Carlos Celso pondera também que, embora nossa legislação ambiental seja considerada como uma das mais avançadas do mundo, ela ainda padece de problemas que precisam ser corrigidos. Com o advento da Constituição de 88, os municípios ganharam a condição de importantes atores do processo de gestão ambiental. Contudo, se o problema da qualidade e quantidade da mão de obra já é crítico nas agências ambientais dos Estados, inclusive naquelas que no passado foram fontes de referência internacional, imagine como não é o problema com os novos órgãos ambientais nos municípios, cuja base técnica é infinitamente mais pobre.

**João Leonardo Melle,**

*Coronel da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Atualmente coordena o Policiamento Ostensivo na Região Oeste da Cidade de São Paulo. Durante 14 anos, como Tenente e Capitão, atuou no policiamento florestal nas regiões do Litoral Sul Paulista e no Vale do Ribeira e como Major chefiou a seção de Operações da Polícia Florestal no Estado de São Paulo.*

Embora não esteja à frente das ações de fiscalização ambiental no momento, o Coronel Melle fala com desenvoltura e prazer sobre o assunto. E, como os demais entrevistados, não deixa de destacar a importância da Lei 6938 para a gestão ambiental no Brasil. Ele é enfático: “Se não tivéssemos essa legislação teríamos uma degradação sem precedentes em nosso País.”

O Coronel da PM destaca que ela é um “marco histórico por se constituir em uma lei eminentemente protecionista”. Ele explica que, até o seu surgimento, as leis existentes regulavam muito mais a exploração dos recursos naturais, em detrimento de sua proteção. Era assim


com o Código de Caça, que estabelecia as regras para caça, ao invés de proibi-la, era assim com o Código de Pesca e com o Código Florestal, que tinham suas atenções voltadas para regular a exploração.

Mas, com a Lei 6938 e suas primeiras regulamentações, começou a haver uma inversão no quadro de destruição, impedindo que infratores fugissem pela letra duvidosa das leis anteriores. “Autorizações de caça, desmatamento de áreas de Mata Atlântica, tudo isso passou a ser regido pela lei de proteção ambiental, que funcionou para a fiscalização como uma bandeira, que pudemos empunhar como resposta aos mecanismos de degradação existentes nas leis anteriores.”

O Coronel João Leonardo Melle reconhece, no entanto, que, com o advento de todas as legislações ambientais a partir da 6938, ocorreu uma paralisação muito grande nas atividades econômicas. Houve uma certa “exacerbação” ou uma espécie de “revanche social” contra aqueles que agiam de maneira imprudente.

No caso da Lei de Crimes Ambientais, que também considera outro marco de referência importante para a fiscalização ambiental, ele avalia ser necessário haver ajustes. Ponderar os excessos, propor penas alternativas que não impliquem apenas ganhos ambientais, mas principalmente ganhos sociais, são aspectos importantes que devem ser considerados. E isso vai se dar com a dinâmica da própria sociedade frente ao poder legislativo. É desse processo que vão ocorrer as melhorias e ajustes necessários.

Como agente que atuou na fiscalização durante muitos anos, porém, o Coronel Melle reconhece que, diante do quadro histórico de então, sem a existência de medidas de controle, era natural que ocorresse a exacerbação das ações que em muitos casos trouxe como consequência o colapso de empresas em franca produtividade e, o que é pior, a transgressão da lei por parte de muitos empreendedores que não viam saídas para suas atividades. Por outro lado, o Estado também não estava preparado para licenciar ou para informar porque determinado empreendimento não podia ser licenciado. Daí surgiam os conflitos, embates judiciais e, é claro, os tradicionais clandestinos e infratores contumazes que se aproveitavam desses momentos para agir e criar confusão.

Todos esses depoimentos refletem a maturidade da Lei que constitui a base de nosso atual Sistema de Gestão Ambiental, com suas qualidades, defeitos e crises, e, no entanto, cada vez mais forte e vivo... 



# Passivo Ambiental. O que fazer quando ele aparece?

*É cada vez maior a importância do assunto.  
Os aterros industriais clandestinos do passado ainda vão  
causar muitos transtornos judiciais aos empresários e dirigentes  
de empresas, sejam eles os causadores ou não da disposição irregular.*

**T**odos os dias aparecem notícias sobre mais um aterro industrial clandestino no território paulista, em áreas onde hoje estão conjuntos habitacionais ou chácaras de lazer. O problema, sem dúvida, tem explicações históricas. Fruto de um momento da vida nacional em que não existiam ações de controle ambiental efetivas, o lixo químico depositado em nosso solo, porém, é uma verdadeira impressão digital dos seus autores que, agora, começam a ser “procurados”.

É, pois, cada vez mais significativa a presença do termo “passivo ambiental” no noticiário. E o que é mais importante, o assunto ganha dimensões econômicas, sociais e jurídicas antes inimaginadas.

Antonio Fernando Pinheiro Pedro tem tratado do assunto, não apenas profissionalmente ou em suas aulas de direito ambiental, como também em seminários e eventos ambientais, demonstrando que o tema é atual e oportuno, visto que muitas empresas poderão sofrer processos judiciais e interdições ao adquirir determinada indústria ou área que apresentem um conjunto de dívidas ambientais, reais ou potenciais. Isso porque, como explica o advogado, quem compra uma empresa também adquire suas dívidas trabalhistas, fiscais, com fornecedores, e os chamados “passivos ambientais”.

A inclusão do passivo ambiental na contabilidade das empresas é relativamente recente em todo o mundo. Notícias dão conta de que ela foi conceituada na WICEN II, encontro patrocinado pela Câmara Internacional de Comércio, na Holanda, em 1992, justamente o ano da realização da ECO 92, a maior conferência mundial já realizada para tratar da temática ambiental. Conforme definição do *Grupo de Trabalho Intergovernamental das Nações Unidas de Especialistas em Padrões Internacionais de Contabi-*

*lidade e Relatórios*, o “passivo ambiental deve ser reconhecido quando existe uma obrigação por parte da empresa que incorreu em um custo ambiental ainda não desembolsado, desde que, o critério de reconhecimento figure como uma obrigação da presente empresa, frente a eventos passados”.

Em consonância com esta tese internacional, Fernando Pinheiro Pedro associa princípios jurídicos como o princípio do poluidor pagador, da função social da propriedade, ou o da responsabilidade civil ou criminal das pessoas físicas e jurídicas, para demonstrar quão necessária é a adoção de medidas antes, durante e depois de se concluir uma aquisição ou fusão empresarial. As ferramentas da auditoria ambiental e a posterior gestão desses passivos ambientais são necessárias, ou melhor, imprescindíveis para evitar ou minimizar os problemas legais acima mencionados.

Antonio Fernando Pinheiro Pedro reconhece, contudo, que não existe no Brasil um diploma legal que determine a necessidade de levantamento de passivos ambientais. Ocorre que, também é um fato inconteste, a legislação ambiental brasileira está cada vez mais restritiva. E, principal-

mente, com o advento de leis como a dos crimes ambientais, a situação fica bastante complicada para quem ignora as dívidas por danos ambientais. Não é apenas a pessoa jurídica que é penalizada. Dirigentes de empresas respondem civil e criminalmente por atos que comprometam a qualidade ambiental.


Na visão do advogado, é cada vez mais necessário que empresas e empresários adotem posturas próativas no sentido de enfrentar os problemas, buscando resolvê-los em vez de escamoteá-

los. Assim, a Avaliação dos Impactos Ambientais advindos das atividades, a mensuração dos passivos ambientais, bem como o Licenciamento de Planos voltados para a Recuperação ou Remediação de Áreas Contaminadas, fazem parte deste procedimento ativo, que revela uma filosofia empresarial distinta daquela que era dominante até bem pouco tempo: a de “jogar a sujeira para debaixo do tapete”.

Para não deixar pairar dúvidas quanto às eventuais responsabilidades daqueles que adquirem uma empresa ou área com um passivo ambiental, Fernando Pinheiro Pedro é enfático quanto à responsabilização dos novos donos. A responsabilidade civil é objetiva. Ou seja, independe da existência de culpa pela causa da contaminação. Não é válida a alegação de que a contaminação foi decorrente de um evento fortuito. A responsabilidade também é solidária, ou melhor, todos os agentes causadores da degradação ambiental são responsáveis, os antigos donos e os

atuais na hipótese de transferência da propriedade, devendo arcar com o ônus da reparação.

O assunto é instigante e incorpora modernos mecanismos técnico, jurídicos e econômicos de

gestão. A Auditoria Ambiental e a Gestão Ambiental são instrumentos disponíveis na gama de ferramentas necessárias ao enfrentamento dos problemas ambientais decorrentes de descobertas inconvenientes após a concretização de uma aquisição ou fusão empresarial. Assim como o Seguro Ambiental, uma modalidade bastante nova de seguro que merece atenção qualificada para que empreendedores não incorram em perdas irreversíveis. Mas isso é assunto para outra matéria. 

*“A responsabilidade é objetiva. Não é aceito dizer que a contaminação decorreu de um fato fortuito”.*

# O clima já pode melhorar

*O Protocolo de Kyoto e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo já estão em condições de serem ratificados pelos países que assinaram o documento.*

*Na ONU, o Presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou que vai encaminhar o Protocolo ao Congresso Nacional para sua transformação em Lei.*

**F**inalmente, desde novembro último, após quatro anos de intensas negociações, o Protocolo de Kyoto, destinado a promover a redução das emissões dos gases responsáveis pelo efeito estufa, está em plena condição de ser aplicado pelos países signatários.

Os resultados para o Brasil são os mais auspiciosos. Segundo Ronaldo Mota Sardenberg, ministro da Ciência e Tecnologia que chefiou a delegação do Brasil à VII Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas para a Mudança Climática, “os objetivos do Brasil foram plenamente alcançados”. Em artigo publicado no Jornal **O Estado de São Paulo**, com o título “De Ky-

oto a Marrakesh – uma longa jornada”, em 16 de novembro passado, o ministro ressalta que prevaleceu “o entendimento de que a mudança do clima é global e representa um desafio às lideranças mundiais”. Para ele está claro que “a comunidade internacional é forçada a encarar a realidade: só há uma forma de evitar ou reduzir ao mínimo esses efeitos (aquecimento mundial da atmosfera), que é a limitação das emissões”. E, para isso, é necessário que ocorra uma mudança na forma de geração de energia, bem como nos meios de transporte e nas práticas agrícolas.

Parte da delegação brasileira foi composta pela representação do CEBDS – Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável que, por intermédio da Câmara de Mudanças Climáticas, também avaliou como extremamente positivo o resultado da reunião de Marrakesh. Em princípio, a chamada COP-7 tinha como objetivo dar um formato jurídico adequado às decisões de implementação do Protocolo de Kyoto, mas avançou e tomou algumas decisões importantes e de especial proveito para os empresários brasileiros interessados em desenvolver projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e em comercializar as novas commodities ambientais.

Em um relatório que sintetiza os re-

sultados da Conferência das Partes para a Negociação da Convenção das Mudanças Climáticas e do Protocolo de Kyoto, Paulo Henrique Cardoso e Laura Tetti, da Câmara de Mudanças Climáticas do CEBDS, revelam que a escolha do presidente da Agência Espacial Brasileira, Luis Gylvan Meira Filho, para representar a América Latina e o Caribe no Comitê Executivo da ONU responsável pela gestão e implantação de Projetos de MDL foi uma grande vitória do Brasil. Essa escolha facilitará a participação de empresas brasileiras que desejarem atuar neste novo mercado de negócios ambientais.

O relatório do CEBDS também aponta outras decisões importantes tomadas em Marrakesh. Entre elas, está a

*“A escolha de Luis Gylvan Meira Filho para representar a América Latina e o Caribe na ONU foi uma vitória brasileira.” - do Relatório do CEBDS.*

de permitir que países que não tenham ratificado o protocolo possam participar do comércio de emissões. Também foram definidas as unidades de contabilidade para efeitos de cálculos e comercialização, bem como ficaram estabelecidas as obrigações para os países que devem fazer reduções nas emissões, no primeiro período do Protocolo (2008-2012). E, para que o Protocolo efetivamente seja cumprido, a Conferência também adotou o Regime de Cumprimento do Protocolo, que define conseqüências para os países que

não cumprirem as metas estabelecidas. Para tanto, será constituído um comitê de cumprimento, que terá duas linhas de atuação: uma como agente facilitador e outra com funções coercitivas.

A “Declaração de Marrakesh” será encaminhada à reunião da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, que popularmente está sendo chamada de “Rio + 10”, a ser realizada em setembro próximo, em Joanesburgo, na África do Sul. Para o Ministro Sardenberg, o Protocolo de Kyoto comprova, neste particular, o êxito da Conferência do Rio, realizada em 1992.

## O Comitê

Gylvan Meira Filho, representará, como titular, durante os próximos três anos, a **América Latina** e o **Caribe**, no Comitê Executivo da ONU para gestão do MDL, o Chile será representante substituto. Também foram eleitas as representações do **Continente Africano** (África do Sul, titular e Senegal, substituto); **Ásia** (Irã e Malásia, respectivamente titular e substituto); **Europa Ocidental** (França e Suíça), **EUA** e **Canadá**; **Pequenos Países Insulares** (Antígua e Barbuda e Samoa); **Países não pertencentes ao Anexo I** e que não têm compromissos de redução fixados (Costa Rica e Arábia Saudita, para um mandato de dois anos e Marrocos e China para mais dois anos); **Países do Anexo I**, com compromissos de redução fixados (Japão e Canadá, com um mandato de três anos e Dinamarca e Noruega para mais dois anos de mandato). 

## Doha, Catar

Quase que paralelamente também ocorreu a reunião da OMC - Organização Mundial do Comércio, onde o Brasil também teve atuação destacada, com resultados auspiciosos, principalmente para a área da saúde. Porém, a representação brasileira do Greenpeace, organização não governamental ambientalista, acusou a delegação brasileira de negligenciar a questão ambiental. Para Marijane Lisboa, do Greenpeace, o Brasil, EUA e outros países se recusam a aceitar acordos ambientais internacionais, inclusive os ratificados, que se sobreponham às regras da OMC.

Para a ambientalista esta é uma posição esquizofrênica do País, pois em Convenções Ambientais aceita, por exemplo, o princípio da precaução – princípio que concede aos governos o direito de assumirem medidas de prevenção a produtos e processos que podem trazer danos ao meio ambiente – mas nega este mesmo princípio no fórum da OMC, alegando que os países membros podem adotar posturas restritivas aos produtos brasileiros, praticando assim políticas protecionistas.

Mas, de resto, a presença do presidente Fernando Henrique Cardoso na França, cujo discurso teve repercussão das mais expressivas na mídia internacional, bem como seu discurso na ONU e mais estas vitórias em DOHA, na OMC e em Marrakesh, na Convenção do Clima, demonstram que o País cada vez mais está assumindo um papel de relevância na geopolítica internacional. Isso é muito importante no contexto de crise planetária, no início de um novo milênio que se afigura como um tempo em que enormes desafios devem ser enfrentados, bem como novos modelos para a vida no Planeta Terra devem ser encontrados.



# O deserto não virou mar

**E**mbora pareça alarmista por demais, a afirmação de que “até 2050 os desertos poderão estar acuando toda a humanidade, em todos os continentes” traz à tona uma verdade incontestável: “na maior parte a desertificação se deve à ação do homem, quer pelo desmatamento descontrolado, quer pelo mau uso do solo e das águas. Essa incúria leva ao esgotamento da terra, à rarefação ou eliminação da vegetação e às alterações climáticas, começando pelas modificações no regime de chuvas”. A afirmação está contida em artigo publicado pela Revista Ecologia e Desenvolvimento, número 51, de maio de 1995, de autoria de Carlos Lopes e Procópio Mineiro.

A preocupação planetária com o assunto é grande. Talvez não esteja tão visível e presente na mídia como tem estado o tema relativo à poluição atmosférica e às mudanças climáticas. Mas o fato é que ar, solo e água merecem a atenção de todos, em busca da sustentabilidade do Planeta.

Flavia Witkowski Frangetto, advogada colaboradora do *Escritório Pinheiro Pedro Advogados*, graduada pela PUC, com Especialização em Direito Ambiental pela *Université Jean Mouling Lyon III*, em Lyon, na França, informa que, após a ECO 92, o tema desertificação foi o primeiro a ser objeto de instalação de um Comitê Internacional para dar seqüência aos termos da Convenção firmada em 92. Ela lembra que já em 94, em Paris, 115 países adotaram e assinaram a “Convenção Internacional de Combate à Desertificação de Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação”.

Contudo, apesar da relativa agilidade com que abordado o tema da desertificação - em especial se compararmos com a Convenção do Clima, que somente em 1997 seria objeto de discussões com a edição do chamado “Protocolo de Kyoto” - parece que os resultados de uma e de outra convenção, ao longo dos últimos anos, tiveram suas posições invertidas.

Pelo menos o número de países que fazem parte de uma e de outra não difere muito. No caso da Convenção da Desertificação ele cresceu: são 176. O Brasil, por meio da Resolução 238, de 22 de dezembro de 1997, aprovou a sua Política Nacional de Controle da Desertificação e um Plano Nacional de Combate à Desertificação. Aliás, o Brasil figura entre os países que estão na condição de

*A Convenção contra a Desertificação ainda não produziu resultados como os do Protocolo de Kyoto, sobre mudanças climáticas. Em 2002, na África do Sul, os resultados serão conhecidos e podem ser preocupantes.*



Flavia: “Combater pobreza e desertificação”

“gravemente afetados pela desertificação”.

Flavia Frangetto lembra que a Convenção, quando ratificada pelos países, obriga que sejam adotadas diretrizes e elaborados planos para combater a desertificação. Programas regionais e projetos de intervenção completam o arcabouço de intervenções. A advogada destaca que, no caso, aliado à solução dos problemas ambientais, os programas devem necessariamente adotar uma componente social importante: o combate à pobreza. “É preciso integrar as estratégias de um e de outro problema”, resume.

Segundo a “Convenção de Combate à Desertificação”, este é um fenômeno que se caracteriza pela “degradação de terras nas zonas áridas, semi-áridas e sub-úmidas secas em decorrência de vários fatores, entre eles, as mudanças climáticas e as atividades humanas”.


E, embora este seja um fenômeno que atinge de forma crescente cada vez mais povos, parece, porém, que a Convenção da Desertificação é tida como a “prima pobre” das convenções internacionais aprovadas na ECO 92. Enquanto, por exemplo, mais uma vez comparando com a Convenção de Mudanças Climáticas, estão sendo encontrados mecanismos de combate ao fenômeno do efeito estufa, com a introdução de

verdadeiras comodites ambientais voltadas para a redução das emissões, que serão negociadas em mercados futuros, ou seja, tornando economicamente atrativas as ações em defesa do meio ambiente, o mesmo não ocorre com as ações voltadas ao combate à desertificação. Elas ainda carecem de ferramentas como as do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, que alavanquem programas amplos de combate à desertificação.

Da mesma forma que fez com o Protocolo de Kyoto, os EUA também não ratificaram de pronto a Convenção da Desertificação e, neste caso, quando o fizeram, em fevereiro de 2001, impuseram algumas cláusulas que diminuem seus compromissos de colaboração financeira com países em desenvolvimento. A Austrália, outro país grandemente afetado, pois tem 70% de seu território coberto por desertos, também demorou a ratificar a convenção, só o fazendo em agosto de 2001.

Na França, Flavia Frangetto presidiu uma ONG francesa de atuação internacional na luta contra desertificação, e conta que trabalhos interessantes estão em curso e têm permitido progressos valiosos, especialmente para as mulheres afetadas pelo fenômeno. É o caso do projeto “Grillage-Tombouctou”, no Mali, na África. Segundo a advogada, o projeto é um dos mais bem sucedidos no combate à desertificação e incorporou a componente social ao possibilitar a geração de recursos para grupos de mulheres de Tombouctou, mediante a produção de cercas para proteção de áreas de recuperação vegetal.

Nesse ano, quando for realizada a “Rio + 10”, em Joanesburgo, na África do Sul, será possível ter uma avaliação mais real dos resultados dos trabalhos desenvolvidos em diversas partes do mundo. Para conhecer mais sobre o assunto, especialmente sobre as ações do governo brasileiro, uma visita ao site do Ministério do Meio Ambiente será útil: <http://www.mma.gov.br/port/gab/estdir>

Para conhecer os trabalhos de uma ONG que trabalha com o assunto, outro endereço na Internet é o: <http://www.desert.org.br> 

# Minerar é preciso. Proteger o ambiente, muito mais!

**A**s notícias veiculadas recentemente pela TV Globo, relativas aos problemas causados pela mineração no Município de Mogi das Cruzes, explicitam um grave problema ambiental. Além da prática usual do setor de não recuperar as áreas lavradas, o caso de Mogi também deixa claro diversos descabimentos “legais”, tais como a incongruência da prática histórica da mineração com a moderna legislação ambiental.

Antonio Fernando Pinheiro Pedro acha imperiosa a promoção do “enlace matrimonial” das legislações, como também estabelecer o princípio do planejamento para as atividades de extração mineral no Brasil, sob pena de o território nacional ganhar cada vez mais cenários de paisagem lunar, comprometendo o ambiente e agravando sempre mais a já combalida imagem do setor minerário.

Pinheiro Pedro lembra que o Código de Mineração Brasileiro e seu regulamento são peças legais bastante consistentes nos aspectos técnicos (extração, classificação dos minérios, procedimentos para pesquisa e concessão de lavras). Não deixam dúvidas, também, quanto às obrigações dos mineradores para com os proprietários da superfície da área objeto de concessão, com o pagamento de royalties devidos e que muitas vezes são mais vantajosos que a atividade desenvolvida na superfície.

Mas, as imagens das cavas desmatando áreas destinadas à produção de hortigranjeiros e dos agricultores chorando porque estão perdendo suas áreas mostram que o problema é bastante sério e requer decisão política urgente. Fernando destaca que o Código de Mineração nasceu em um momento da história brasileira em que prevalecia o poder de mando do governo militar. O Código é reflexo disso, fazendo valer o interesse econômico do poder público e de seus agentes concessionários, face à sociedade.

Ruborizado como defensor das leis, Pinheiro Pedro dá apenas um dos muitos exemplos do descabimento ali contido. “O Código impede a paralisação do trabalho de lavra por qualquer ação judicial. Ou seja, a lei da mineração estabeleceu mecanismos de **remoção de obstáculos** de qualquer natureza, sejam eles de ordem civil, administrativa, trabalhista,

ambiental e até mesmo judiciária.” Em nome do “interesse nacional”, permite-se a continuidade de ilícitos nos diversos campos considerados obstáculos à atividade.

Ocorre, porém, que muita coisa tem mudado no País. E, o que era “obstáculo” para a mineração e deveria ser “superado” ou “eliminado”, na verdade compõe o cenário mais complexo da sustentabilidade do País. Outros “recursos ambientais” ganharam natureza econômica e não representam mais apenas elementos da superfície que podem ser removidos.

*Em 1967, quando o Código de Mineração foi estabelecido, não havia uma política ambiental. Hoje, a situação é outra. Autoridades e empresários da área precisam mudar seus procedimentos e tornar a atividade menos predatória.*

No caso do cinturão verde de São Paulo, cuja produção abastece não apenas São Paulo mas também outras importantes regiões do País, como o Rio de Janeiro, fica claro que o conflito entre a produção mineral, a diminuição de áreas agricultáveis e a importância estratégica da produção de hortigranjeiros precisa de nova equação.

Pinheiro Pedro destaca que esses conflitos estão refletidos tanto na Constituição de 88 como nas legislações ambientais que se seguiram, especialmente a Lei dos Crimes Ambientais e seu regulamento. Antes, o minerador, por exemplo, não era obrigado a recuperar a área explorada, agora, pelo menos na lei, a realidade é outra. As multas e penalidades são bastante rigorosas. O caso de Mogi, porém, mostra que está faltando esta página na história de mais de 20 anos de exploração sem qualquer tratamento das crateras.

Mas isso também quer dizer que outros atores não estão cumprindo seus papéis a contento. Os Estados, em especial seus agentes ambientais, e as Prefeituras estão deixando a desejar. O advogado lembra que historicamente existe uma relação de “amor e ódio” entre as atividades de exploração mineral e os agentes do controle ambiental. Isso es-

teve refletido tanto na “impunidade” do setor minerador, acobertado pela lei autoritária e sobreposição de autoridades nos setores afetados, como, mais recentemente, na “ineficácia da aplicação da legislação ambiental”. O caso de Mogi das Cruzes é exemplar nesse ponto.

Mas para que esse cenário seja profundamente alterado, Pinheiro Pedro destaca a importância da adoção de medidas estruturais para o setor minerador brasileiro. “Não é possível mais continuar com a prática predatória tipo *Corrida do Ouro no Alasca*.” Na opinião do advogado ambientalista, é preciso priorizar o planejamento estratégico para o setor, com a instalação de polos de mineração que respeitem outras atividades econômicas vizinhas. E, ainda, embora a mineração tenha mesmo um papel estratégico para o País, com vários segmentos e matérias primas extraídas, não é possível também que o setor seja um dos poucos que ainda continuem agindo ao arremedo da legislação ambiental.

E o Poder Público? “Esse precisa agir com mais presença, visibilidade e agilidade. Não é suportável a ausência de fiscalização e muito menos a aplicação de legislações derogadas por pura inércia ou morosidade burocrática.”

O que Pinheiro Pedro quer dizer é que agentes públicos como a Polícia Florestal de São Paulo, por exemplo, não podem continuar aplicando dispositivos legais superados e multas com valores abaixo dos estabelecidos pelas novas legislações. Atitudes essas que só fazem desmoralizar a ação das autoridades ambientais no Estado, uma vez que, sabedores desta fragilidade, empreendedores multados ou autuados por legislação superada têm obtido ganho de causa com seus recursos na esfera administrativa e até mesmo na Justiça do Estado.


Nesse particular, Fernando lembra que a aplicação das leis ambientais no Brasil se reveste de enormes desafios, que, contudo, não são intransponíveis. Especialista no assunto, ele destaca ser notório que, para assuntos de supressão da vegetação, a Lei Federal é a que deve ser utilizada e que a aplicação correta da legislação é condição primeira para se evitar recursos e derrotas no âmbito do Judiciário. Ele explica: “O *caput* do artigo 14 da Lei 6938 de 1981 e sua regulamentação (Decreto nº 9274 de 1990) foram alterados com a edição da Lei 9.605 de 1998, a Lei dos Crimes

Ambientais e o Decreto de Regulamentador n.º 3179 de 1999. Portanto, não é compreensível que o Governo do Estado de São Paulo não tenha alterado ainda, passados dois anos, a Resolução da Secretaria de Estado do Meio Ambiente que impõe aos agentes da Polícia Florestal a aplicação de Autos de Infração Ambiental com base nas regras derogadas.”

O caso ganha expressão quando na área da Mineração em Mogi das Cruzes, por exemplo, vemos serem aplicadas multas de duas ordens, dependendo

do enquadramento da infração e dos agentes que estejam efetuando a fiscalização. Caso a Polícia Florestal constate supressão e desmatamento da vegetação, as penalidades serão aplicadas mediante o disposto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, caso os agentes de controle ambiental sejam do IBAMA ou da Secretaria Estadual do Meio Ambiente e as infrações constatadas sejam o desrespeito e degradação ambiental, as multas poderão ser aplicadas com base na nova lei dos Crimes Ambientais.

Fernando lamenta todo esse quadro e diz não entender tanta demora em permitir, por exemplo, que a Polícia Florestal aplique a nova legislação. A resolução do *embroglio* jurídico e da letargia burocrática, portanto, são algumas das muitas batalhas que devem ser enfrentadas por aqueles que estão de fato preocupados com a proteção ambiental.

Assim, seguindo um mesmo rumo, as autoridades estarão diminuindo as margens de manobra dos infratores ambientais. 

## Utilização de Biomassa e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

O tema foi apresentado pelo advogado Flavio Rufino Gazani, do Escritório **Pinhoiro Pedro Advogados**, no Workshop Internacional “Implementação de Estratégias para Utilização de Biomassa na Europa e em Países em Desenvolvimento”, realizado em Eskilstuna, na Suécia, entre os dias 18 e 21 de novembro.


Promovido pela Administração Nacional de Energia e pela Agência Internacional de Desenvolvimento e Cooperação da Suécia, com apoio do Instituto de Meio Ambiente de Estocolmo e da Agência Ambiental Sueca, o evento teve como objetivos aumentar o conhecimento a respeito do assunto, bem como influenciar na formulação de políticas públicas de incentivo à utilização de energias alternativas em países em desenvolvimento. Por outra parte, teve também a missão de tentar identificar oportunidades de cooperação com países em desenvolvimento, particularmente na área de energia produzida através da biomassa, que tenham condições de serem escolhidas como projetos de MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, previstos pelo Protocolo de Kyoto.

O trabalho apresentado pelo advogado Flavio Gazani enfocou justamente a “utilização da biomassa no Brasil e o MDL”, abordando o potencial existente no país para projetos de geração de energia obtida com a queima do bagaço de cana de açúcar. Como representante

do único escritório de advocacia presente no encontro, Gazani tratou também dos aspectos legais relacionados à implementação de unidades de geração de energia, tais como o licenciamento ambiental, bem como dos incentivos à produção alternativa por parte da Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel.

Gazani também mostrou aos mais de 80 participantes do encontro, que representavam pelo menos 29 países, que existem ações governamentais que estão atentas às possibilidades inerentes ao MDL, destacando, entre elas, a criação da Comissão Interministerial de Mudanças Climáticas - responsável pela administração do processo de MDL no Brasil - e do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, que têm objetivo de conscientizar a sociedade brasileira sobre os problemas da mudança do clima.

Na área empresarial, o advogado relatou a experiência e atuação do CEBDS – Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável, que reúne empresas cujos compromissos com o meio ambiente representam posição de vanguarda no assunto.

Flavio Gazani lembra que a presença do Escritório no evento foi muito positiva, já que procurou mostrar aos empresários, consultores, financiadores, universidades e instituições governamentais, a viabilidade de implementação de projetos de MDL no Brasil, especialmente na área de energia, face a crise energética por que passa o país. 



Flavio Rufino Gazani: “Presença positiva”

Foto: Luiz Claudio Barbosa

### ENGEMA

Em seguida Gazani também participou do VI Engema – Encontro Nacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente, realizado pela Fundação Getúlio Vargas e pela FEA/USP, entre os dias 26 e 28 de novembro.

O Engema tem como objetivo estimular a produção de novos conhecimentos e abordagens administrativas capazes de contribuir para a proteção do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida das pessoas. Nesse sentido, destaca Gazani, projetos destinados à co-geração de energia e calor com bagaço de cana de açúcar e sua tradução em Projetos de MDL são bastante oportunos. Gazani lembra que enfocou particularmente questões consensuais à convenção sobre mudança do clima e seu Protocolo de Kyoto, especialmente o MDL, visto que trata-se de algo muito novo em todo o mundo. Linhas de financiamento disponíveis e Fundos destinados a aportes financeiros aos projetos de MDL também foram mencionados pelo advogado no encontro.





# Uma lei fundamental

**Antônio Fernando Pinheiro Pedro**

**A** Lei 6938/81, conhecida como *Lei da Política Nacional do Meio Ambiente*, é daquelas legislações que vieram para ficar. Foi uma lei fundamental para introdução do gerenciamento ambiental em nosso País. Até então existia um conjunto de leis Federais e Estaduais, esparsas, que tratavam isoladamente de temas como as florestas e recursos hídricos, ou davam suporte ao surgimento de estruturas voltadas para o controle das fontes de poluição, em especial nas chamadas zonas críticas.

Não havia, portanto, uma visão sistêmica, nem existiam princípios, objetivos e instrumentos que formalizassem uma Política Pública voltada para a melhoria da qualidade ambiental no Brasil.

É bom que se diga que essa estrutura de “Política Pública” é baseada em princípios de orientação ideológica definida; objetivos abrangentes que interferem em vários outros setores da economia e administração do Estado; e instrumentos cuja aplicação exige participação comunitária, bem como concurso multidisciplinar. Na verdade, essa técnica legislativa é informada pela que chamamos de “Direito de Terceira Geração”, ou “Terceira Onda”, denominado tutela dos “Interesses Difusos”.

Esse direito moderno foi introduzido no Brasil há vinte anos, com a edição da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente. Ela é precursora da democratização do Brasil, visto que introduziu o germe da descentralização em um ambiente regulatório centralizado, hierarquizado e dominado pela visão unilateral e autoritária da tecnocracia da Ditadura Militar.

Os instrumentos democráticos da Lei não se coadunavam com a prática burocrática implantada nas poucas agências ambientais existentes, que então tinham pouco mais de cinco anos de existência. A lei foi fruto do trabalho insano de articulação de alguns iluminados, incrustados nos órgãos do governo Federal e nas agências am-

bientais de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, especialmente. Nesse sentido, merece menção especial a figura do ambientalista Paulo Nogueira Neto,

que capitaneou o processo e foi o primeiro Secretário Nacional de Meio Ambiente da história da República do Brasil.

Mas, no entanto, é necessário estabelecer uma reengenharia na aplicação do instrumental da Lei, pois que o espelho constitucional no qual ela se refletia mudou drasticamente após a edição da Nova Carta Constitucional de 1988.

Senão vejamos:

O SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente, implantado pela Lei 6938, estabelecia no seu topo organismos de controle federal, centralizados, que permitiam a atuação subsidiária de órgãos seccionais dos Estados. Aos municípios, principais entes federados de nosso território, não estavam reservados papéis na gestão ambiental, pelo menos explicitamente, e a legislação formada à época limitava a atribuição de controle à União e aos Estados.

Com o advento da Constituição de 88, estabeleceu-se a verdadeira autonomia municipal e a equiparação dos municípios aos Estados e à União, como unidades da Federação.

Formando um único conjunto articulado, a estrutura hierarquizada e de competências subsidiarizadas da PNMA necessita de revisão. Isso, porém, não quer dizer que o Sisnama tenha se tornado inconstitucional. Apenas que a aplicação desse instrumento legal exige que ele se apresente não mais hierarquizado, mas sim articulado horizontalmente, impondo-se o respeito absoluto à gestão municipal quando esta unidade federativa resolve, acertadamente, assumir o controle ambiental de todo o seu território,



Foto: Luiz Cláudio Barbosa


como corolário de sua vetusta jurisdição sobre o uso do solo urbano.

Assim, por exemplo, toda e qualquer referência legal constante na Lei da PNMA que direcionava competência de licenciamento para a União e Estados, deve abranger também a competência dos municípios em obediência ao que dispõe a Constituição Federal, quando estabelece ser competência comum de todos os entes federados proteger o meio ambiente.

Essa modificação radical da estrutura federativa que, na verdade, representa o resgate do controle territorial pelo município após um hiato de 100 anos em 500 de história, posto que a redução da competência municipal ao que lhe era de interesse “peculiar” foi invenção dos governos republicanos de 1891 até 1969, ainda não foi assimilada pelas nossas Agências Ambientais e muito menos pelos seus dirigentes e funcionários, que protegem a “caixa preta” da fiscalização ambiental como se fossem cidadelas medievais, prestes a serem invadidas pelas hordas municipalistas que lhe assaltam as muralhas burocráticas.

Mas também não é menos verdade que contribui para a manutenção do status quo, o complexo de inferioridade que contamina milhares de nossas prefeituras, em todo o Brasil, temerosas de serem “emancipadas” e com isso perderem as benesses do paternalismo dos governos Estaduais e Federal.

É hora, pois, dos municípios assumirem as suas responsabilidades constitucionais e os Estados deixarem de interferir no controle ambiental de interesse local. O licenciamento ambiental, bem como os instrumentos de fiscalização merecem um Sisnama revigorado e fincado com suas raízes no sólido terreno da gestão municipal.

Isso tudo, porém, não diminui, pelo contrário, reforça o mérito da lei 6938, uma Lei que ousou contradizer os poderosos de então e continua produzindo mudanças significativas na sociedade brasileira. Lei que teve o mérito de dar à questão ambiental dimensão merecida frente às questões econômicas, sociais e políticas. 

Antônio Fernando Pinheiro Pedro é advogado especialista em Direito Ambiental, diretor da ABAA - Associação Brasileira dos Advogados Ambientalistas, Professor de Direito Ambiental e membro do Partido Verde de São Paulo.