

SISTEMA DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS AMBIENTAIS NORDESTINOS BRASILEIROS

Ana Paula de Oliveira Gomes¹

Gudson Barbalho do Nascimento Leão²

Sumário. Refugiados ambientais. Fundo de proteção aos refugiados ambientais nordestinos. Alternativas para fixação do sujeito no campo: a utilização turística das belezas da caatinga e a rigidez locacional minerária como resposta ao êxodo rural.

THE PROTECTION SYSTEM FOR NORTHEAST ENVIRONMENTAL REFUGEES IN BRAZIL

Summary. Environmental refugees. Fund for the protection of Northeastern environmental refugees. Alternatives for fixing the person in the field: the tourist use of the beauties of the caatinga and the local mining rigidity as a response to the rural exodus.

ASPECTOS INTRODUTÓRIOS



Investigar determinado assunto - de modo sistemático e impessoal por meio da confrontação de informações e dados considerados relevantes - consiste no objetivo precípua da pesquisa acadêmica, o que requesta rigor científico e coerência lógica

¹Auditora do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte. Mestra em Direito Constitucional. Especializações em Comércio Exterior e Direito Imobiliário. Graduações em Ciências Jurídicas e Ciências Contábeis. Técnica em Turismo.

²Revisão e contribuição para o artigo ora publicado. Assessor Jurídico do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte. Advogado. Bacharel em Direito e Mestre em Direito Constitucional. Pós-graduado em Direito Público. Foi professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte durante os anos de 2009-2012.

no processo de obtenção de fontes, análises e inferências (sem olvidar a limitação ínsita ao conhecimento científico).

O referencial teórico a ser trabalhado objetiva – a título geral - estudar a problemática dos refugiados ambientais nordestinos brasileiros no contexto da complexa sociedade plural, pós-moderna e de riscos.

Objetivos específicos: delimitar a compreensão dos refugiados ambientais; discorrer sobre a viabilidade jurídica da positivação de fundo público para suportar as situações de refúgio ambiental; defender alternativas críveis para fixação do homem no semiárido nordestino.

Ante a certeza da incerteza, insere-se o art. 21, XVIII, da Lei Maior vigente que prescreve competir à União planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas - especialmente as secas e as inundações. O excerto guarda imediata relação com a ideia de sociedade de risco proposta por Ulrich Beck³.

Considerando que, constitucionalmente, veda-se o banimento, defende-se a existência de positivação constitucional embasadora do sistema de tutela permanente contra o flagelo da seca, sendo o governo federal principal ator (mas não único) nesse teatro de operações desafiador de sustentabilidade orçamentária.

Compreende-se a solidariedade social como direito (e dever) fundamental, o que se mostra a serviço da superação do paradigma estatal assistencialista, assaz legitimador da manutenção do *status quo* e das desigualdades inter-regionais.

Considerando o dilema das necessidades coletivas crescentes em face de recursos públicos escassos, como as esferas nacional e subnacional de poder devem operar no sentido de efetivar o sistema de defesa permanente contra as secas assoladoras do semiárido nordestino brasileiro? Eis o que se espera

³ BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Tradução Jorge Navarro, Daniel Jiménez e María Rosa Borrás. Barcelona: Paidós, 1986.

responder com a presente pesquisa.

Economia e Direito, Ciências Sociais, desafiam constante atividade crítica para compreender os modos pelos quais o passado é transformado. No primeiro caso, pelo fenômeno da escassez. No segundo caso, mediante normas jurídicas. A problemática ambiental aproxima essas aplicações do conhecimento humano.

O presente trabalho se justifica por razões de ordem pessoal, social e científica. A título pessoal, pela vontade de servir, de partilhar esperança e a fé racional em dias melhores. Tem-se a convicção pessoal de que existir implica compartilhar.

Pelo prisma social, o debate sustentabilidade ambiental, desenvolvimento econômico e solidariedade social mais que justifica a pesquisa, que abraça a problemática concernente aos refugiados ambientais nordestinos em razão das secas geradoras de dilemas socioeconômicos das mais diversas grandezas.

Cientificamente, o objeto a ser estudado repercute na vida diária da população direta ou indiretamente atingida pelas situações de refúgio ambiental, o que ocasionou a inquietação jurídica e, claro, científica.

A metodologia utilizada será do tipo bibliográfica. Serão realizadas consultas a doutrinas, ensaios científicos, jurisprudências, normas jurídicas, sítios institucionais, revistas especializadas, jornais e outras fontes ou materiais disponíveis. Quanto à natureza, é aplicada (finalidade prática). No que concerne à abordagem do problema, qualitativa. Quanto aos objetivos, situa-se como descritiva e exploratória.

Com a convicção de combater o bom combate, almeja-se oferecer resposta convincente à problemática do refugiado ambiental nordestino - carecedor de perspectiva de futuro e de proteção jurídica estatal.

1. REFUGIADOS AMBIENTAIS

Distintas crises e antíteses do mundo contemporâneo erigem sob a forma de desrespeito à dignidade da pessoa humana, de desequilíbrio à paz social, o que põe em risco a própria sobrevivência do sujeito. Insere-se, assim, a problemática do refúgio ambiental, o que corresponde ao primeiro objetivo específico da pesquisa.

Os refugiados ambientais (importando a nomenclatura do Estatuto dos Refugiados de 1951) consubstanciam situações em que pessoas têm que migrar em virtude de problemas ambientais do espaço geográfico de onde são nacionais.

Refúgio, à luz do Estatuto dos Refugiados - ratificado pelo Brasil e implementado nacionalmente por meio da Lei 9.474/1997 - consubstancia situação em que o estrangeiro está fora do país de origem não por sua vontade, mas por conta de perseguições decorrentes de raça, religião, nacionalidade, opinião política. O rol é não taxativo.

Logo, não tem como retornar ao local de que é nacional. No Brasil, poderá obter proteção mediante o instituto jurídico do refúgio. Condição relevante: a pessoa deve estar fora do país de origem, sem possibilidade de receber proteção.

Os instrumentos internacionais sobre refugiados foram concebidos, originalmente, como resposta às consequências do pós II Guerra Mundial. O critério de seleção vigente, à época, era limitado ao contexto histórico vivenciado. Porém, a partir do terceiro milênio, a fuga de pessoas não se dá apenas por guerras ou agressões, mas por problemas ambientais das mais distintas ordens.

Erigem os refugiados ambientais, carentes de tutela material e jurídica internacional e nacionalmente. Situando, de logo, o assunto no Brasil, recordem-se: secas contínuas (e históricas) que assolam o semiárido nordestino por causas naturais e/ou antrópicas; em 2015, a ruptura da barragem da Samarco em Mariana (MG); em 2011, inundações na região serrana do Rio de Janeiro; em 1987, a exposição por césio 137 em Goiânia,

entre outras catástrofes que ganharam repercussão nacional e estrangeira.

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) define refugiado ambiental como a pessoa obrigada a abandonar temporária ou definitivamente a zona tradicional onde vive pelo declínio das condições ambientais por razões naturais e/ou humanas que coloquem em risco a existência ou perturbem substancialmente a qualidade de vida.

Esclareça-se que refúgio não se confunde com movimento migratório. Migrante, a princípio, significa alguém que se muda para outro espaço geográfico voluntariamente dentro ou fora das fronteiras do próprio país. Nesse caso, o que se busca é uma condição de vida melhor. Diferentemente da situação de refúgio: basicamente, o que se espera é sobreviver.

Em algumas calamidades, os habitantes podem retornar ao seu ambiente e recomeçar a vida (mesmo ante à possibilidade de nova comoção futura). Porém, há circunstâncias que inviabilizam a trajetória de retorno - a exemplo de secas contínuas. O refugiado ambiental carece de perspectiva de futuro e de proteção jurídica estatal.

Conforme Demo (2000, p.26): “o conhecimento científico não produz certezas, mas fragilidades mais controladas [...]. Dentro da visão próxima de *Habermas*, poderíamos propor que somente é científico o que for discutível” (grifo original). Por oportuno, cite-se Beck (1986, p.11):

En verdad, el siglo xx no ha sido pobre en catástrofes históricas: dos guerras mundiales, Auschwitz, Nagasaki, luego Harrisburg y Bhopal, ahora Chernobil. Esto obliga a ser prudente en la elección de las palabras y agudiza la mirada para las peculiaridades históricas. Hasta ahora, todo el sufrimiento, toda la miseria, toda la violencia que unos seres humanos causaban a otros se resumía bajo la categoría de los 'otros': los judíos, los negros, las mujeres, los refugiados políticos, los disidentes, los comunistas, etc. Había, por una parte, vallas, campamentos, barrios, bloques militares, y, por otra parte, las cuatro paredes propias; fronteras reales y simbólicas tras las

cuales podían retirarse quienes en apariencia no estaban afectados. Todo esto ya no existe desde Chernobil. Ha llegado el final de los otros, el final de todas nuestras posibilidades de distanciamiento, tan sofisticadas; un final que se ha vuelto palpable con la contaminación atómica. Se puede dejar fueva la miseria, pero no los peligros de la era atómica. Ahí reside la novedosa fuerza cultural y política de esta era. Su poder es el poder del peligro que suprime todas las zonas protegidas y todas las diferenciaciones de la modernidad.

Ante a certeza da incerteza, insere-se o art. 21, XVIII, da Lei Maior vigente que prescreve competir à União planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas - especialmente as secas e as inundações. A Constituição pátria não olvidou o contexto geográfico, histórico e social de riscos. Intencionou situar a União como protagonista em termos de adoção de medidas saneadoras no que concerne à problemática em tela.

Adverte Moraes (2010, p.408): “a solução normativa aos problemas concretos [...] exige do intérprete um procedimento de avaliação condizente com os diversos princípios jurídicos envolvidos”. Em tese de doutoramento, refletira Campos (2015, p. 17):

Para elaborar uma teoria geral, é necessária à individualização dos princípios básicos em seus núcleos essenciais que são próprios dos conceitos jurídicos. Há que se ter na memória a proposição de Einstein (1981, p. 60), segundo a qual as leis mais gerais são as mais elementares.

De posse dessas reflexões iniciais, compreenda-se a temática das secas contínuas assoladoras de parte da Região Nordeste do Brasil. O fenômeno se concentra em área apelidada de “Polígono das Secas”, que envolve os seguintes estados do país: Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais (em parte), Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. A matéria foi tratada – como fenômeno jurídico - desde a década de 1930, pela Lei nº 175/1936 (e alterações posteriores).

A principal causa da seca na região é natural, em virtude de se encontrar localizada em área na qual as precipitações

pluviométricas ocorrem poucas vezes durante o ano – médias anuais inferiores a 800 mm (pouca influência das massas de ar úmidas e frias vindas do Sul). Conforme Conti (2011, p. 60):

Historicamente, as secas no interior nordestino vêm sendo registradas pelo menos desde o século XVII [...]. Euclides da Cunha, em sua monumental obra [...], chama a atenção para o problema da degradação da natureza no interior nordestino, comentando o efeito destruidor das queimadas, já praticadas pelos silvícolas e continadas pelos colonizadores.

Além do problema do desmatamento, adicionem-se ao cenário descrito: clima semiárido; solo seco e rachado; vegetação de caatinga; em grande parte do ano, as temperaturas elevadas (a constante é uma massa de ar quente e seco).

A seca implica dificuldades de toda ordem para os habitantes: falta de água, agropecuária sofrível, escassez de recursos econômicos, fome, miséria, doenças, desemprego, o que ocasiona o êxodo rural (refúgio ambiental). Atualmente, o sertão enfrenta a pior seca em cinquenta (50) anos. De acordo com o sítio do Senado Federal:

A seca que se abateu sobre o semiárido nordestino de 2012 a 2013 foi a pior dos últimos 50 anos, constatou a Organização Meteorológica Mundial (OMM), agência das Nações Unidas especializada em monitorar eventos climáticos. Em relatório divulgado no início deste ano, a organização relatou perdas de aproximadamente R\$ 20 bilhões em decorrência da estiagem prolongada.

Em relação à criação de gado, por exemplo, pecuaristas informaram a morte de 4 milhões de animais, sobretudo bovinos, apenas em 2012, ano em que se deu o auge da estiagem. A informação é da pesquisa Produção da Pecuária Municipal, do IBGE.

Há relatos históricos que narram a estiagem, na região, remontar ao século XVI, com migração em massa, fome, sede, miséria. Porém, o polígono “se acostumou” (ou foi mal-acostumado) a depender de ações/soluções públicas assistencialistas, emergenciais (tais como operações com carros-pipa e programas de bolsa). A construção de cisternas, açudes e barragens mitiga

o impacto da seca, mas não promove o desenvolvimento sustentável regional. Abordando o assunto, já na década de 80 do século passado, Kidder retratou alguns dos problemas suportados pelo semi-árido nordestino, sintetizando (1980, p. 37; 157-158):

É difícil dizer-se qual a maior calamidade dessa região, se as inundações ou a seca. Na estação das águas, as chuvas torrenciais e contínuas danificam o algodão em flor, bem como outras plantações e fazem crescer as águas dos rios a ponto de transbordar e transfigurar a face mutável da terra. Por outro lado, já se passaram anos inteiros sem chuva. Nessas ocasiões a vegetação desaparece e tanto o homem como os animais morrem à míngua em grande quantidade. É penoso ouvir-se a descrição dessas calamidades e da fome que acarretam. Já tínhamos tido notícia do fenômeno por um cavalheiro que conhecemos em Pernambuco e que o presenciara anos antes no Rio Grande do Norte. Segundo o nosso informante a inanição devastava as populações do interior cuja única esperança era poder atingir certos pontos do litoral onde se concentravam os socorros vindos de fora. Centenas de retirantes morriam em viagem e seus corpos descarnados, abandonados na areia, nem sequer empestavam o ar ou serviam de pasto aos vermes, de tão mirrados e secos. Os que tinham forças para vencer o itinerário e dinheiro com que adquirir alimento, sobreviviam. Os outros chegavam tarde demais, pois já se achavam de tal forma combalidos que o pouco que comiam, em vez de lhes dar alento, só lhes servia para abreviar o fim.

Paralelamente a tudo isso, a transposição das águas do rio São Francisco, com a construção de canais (projeto do governo federal), é divulgada socialmente como a possibilidade de reduzir o impacto da seca e viabilizar o desenvolvimento da região. Enquanto isso não se concretiza, as secas contínuas no semi-árido nordestino implicam êxodo rural - situação típica de refúgio ambiental.

Dada por vencida a etapa de contextualização/problematização, a próxima seção defenderá a viabilidade de instituição do fundo de proteção aos refugiados ambientais nordestinos - com substrato no ordenamento constitucional vigente - como alternativa crível de enfrentamento da questão.

2) O FUNDO DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS AMBIENTAIS NORDESTINOS

No excerto introdutório do presente ensaio, relembra-ram-se as seguintes tutelas constitucionais: a vedação ao banimento e a inserção da União como planejadora e promotora da defesa permanente contra as calamidades públicas - especialmente as secas e as inundações.

O corrente item (segundo objetivo específico proposto) intenciona abordar o assunto pela perspectiva da sustentabilidade orçamentária desafiadora do enfrentamento às secas assoladoras do semiárido nordestino, geradoras de contínuo e dramático êxodo rural (refúgio ambiental).

Pode-se aproveitar o paradigma do SUS (Sistema Único de Saúde), para operacionalizar o art. 21, XVIII, da Lei Magna em vigor. Explicando: considerando que o governo federal é principal ator (mas não único) na assistência a esse tipo de calamidade, há interconexão entre a União, estados (subtendido o Distrito Federal) e municípios na estruturação e concretização do sistema de defesa permanente contra as secas assoladoras do semiárido nordestino brasileiro.

Ao governo federal competiria formular políticas nacionais. A execução dos projetos e atividades dependeria dos estados e municípios, com apoio da sociedade civil organizada, sobretudo, do terceiro setor (voluntariado) e das entidades empresárias socialmente responsáveis.

As origens e aplicações de recursos ocorreriam mediante a instituição de fundos públicos (fundo de defesa permanente contra as secas - FDPS), o que depende de previsão legal. As transferências de recursos dar-se-iam por meio de transferências fundo a fundo: o fundo nacional de defesa permanente contra as calamidades públicas transferiria verbas (vinculadas) a fundos estaduais e municipais.

Esclareça-se que fundo público consiste em microssistema (subconjunto) orçamentário. Possui receitas vinculadas a destinações específicas, conforme disposição dos respectivos planos de aplicação, o que requesta autorização legislativa (art. 167, IX, da Lei Magna em vigor).

A constituição do FDPS seria efetivada com recursos da compensação financeira pela exploração de recursos minerais (CFEM). O solo nordestino possui riquezas minerais, destacando-se o petróleo, o gás natural, o sal marinho, a gipsita, além de jazidas de granito, pedras preciosas e semipreciosas.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), o número de empresas mineradoras do Brasil, em 2013, somou oito mil oitocentas e setenta (8870) entidades empresárias, subdivididas nas seguintes regiões:

REGIÃO	QUANTITATIVO DE EMPRESAS
Centro-Oeste	1075
Nordeste	1606
Norte	515
Sudeste	3609
Sul	2065

FONTE: Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), elaboração IBRAM (2015, p.8)

A região nordestina brasileira conta com mais de dezoito por cento (18%) em termos de empresas mineradoras. Nesse contexto, insere-se a CFEM. Estabelecida pela Constituição de 1988 (art. 20 § 1º), é devida aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e aos órgãos da administração (direta) da União, como contraprestação pela utilização econômica dos recursos minerais nos respectivos territórios. Prescreve a Lei Maior:

Art. 20. São bens da União: [...] IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo; [...] § 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a

órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Explicando melhor: a compensação financeira é devida pelas mineradoras em decorrência da exploração de recursos minerais para os fins de aproveitamento econômico. Constitui (também) fato gerador a transformação industrial do produto mineral - ou mesmo o seu consumo por parte do minerador. A CFEM é calculada sobre o valor do faturamento líquido (as alíquotas variam de 0,2% a 3%).

Conforme o DNPM, os recursos da CFEM são distribuídos da seguinte forma: a) 12% para a União (DNPM e IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis)⁴; b) 23% para o estado onde for extraída a substância mineral; c) 65% para o município produtor.

Releve-se que o produto financeiro da CFEM não pode ser aplicado em pagamento de dívida ou no quadro permanente de pessoal da União, estados, DF e municípios. O mais importante: os recursos da CFEM deverão ser aplicados em projetos que, direta ou indiretamente, revertam em prol da comunidade local, na forma de melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, saúde e educação.⁵

Portanto, há total possibilidade jurídica para instituição do FDPS com parcela dos recursos da CFEM, o que pode ser concretizado pela publicação de lei ordinária federal. Além da visão positivista clássica, o fundo ora defendido se sustenta na ideia de solidariedade social. Para Bezerra (2007, p. 518): “[...] a solidariedade social nada mais é do que o vínculo social ou

⁴Destaque-se que o IBAMA é uma autarquia federal. Logo, não integra a Administração Direta da União. Mesmo assim, é agraciado com parcela da CFEM, o que contraria o comando constitucional.

⁵Informações obtidas no sítio governamental <<http://www.dnpm-pe.gov.br/Legisla/Cfem.php>>. Acesso em 19.jan.2017.

interdependência dos homens na vida em sociedade”. Significa a totalidade a serviço da individualidade; a cooperação da maioria em prol do bem-estar da minoria.

Nesse passo, cumpre pontuar que, uma vez aportados recursos ao fundo de defesa permanente contra as secas (FDPS), as rubricas poderiam ser não apenas alocadas em programas e projetos analisados sob uma ótica macro, como também lastrear a viabilidade de concessão de incentivos à manutenção do homem no campo semiárido, atendidos requisitos legais previstos na legislação ordinária, no intuito de desestimular o êxodo rural e as consequências de flagelo típicas de situações de refúgio, seja ele político ou ambiental.

Federação pressupõe cooperação, aliança em favor do bem comum (interesse público primário). Acresça-se que, no cenário que se qualifica como democrático, o exame da justa decisão política deve ser obtido de modo economicamente racional, o que chama ao debate a teoria da escolha pública - *public choice*.

Consoante Borsani (2004, p. 103, *sic*): “é o estudo dos processos de decisão política numa democracia, utilizando o instrumental analítico da economia, fundamentalmente os conceitos de comportamento racional e autointeresse [...]”. No seu doutoramento, já advertira Figueiredo Neto (2016, p. 16) sobre a necessidade de estabelecimento de “diálogos entre o Estado Constitucional e a Economia com os movimentos sociais/culturais e a dinâmica global (mundial), regional e local”. Estado, Direito, Economia e Política dialogam socialmente, sendo o Poder Público necessário interlocutor em prol do bem comum.

Vencida a temática da possibilidade jurídica no que concerne à instituição de um fundo de proteção social aos refugiados ambientais do semiárido nordestino, a próxima seção discorrerá a respeito de alternativas para fixação do ator social no campo.

3) ALTERNATIVAS PARA FIXAÇÃO DO SUJEITO NO

CAMPO: A UTILIZAÇÃO TURÍSTICA DAS BELEZAS DA CAATINGA E A RIGIDEZ LOCACIONAL MINERÁRIA COMO RESPOSTA AO ÊXODO RURAL

A presente seção corresponde ao terceiro objetivo específico da pesquisa. Intenciona defender alternativas críveis para fixação do homem no semiárido nordestino. A paz não existe isoladamente. A humanidade é dependente do clima, dos recursos naturais, do equilíbrio ambiental, de comportamentos éticos, com ações responsáveis em favor da vida. Refletem Andrade e Arnt (2013, p. 76, *sic*):

A paz social, a paz com os outros nos aponta a necessidade de cooperação, do cultivo de uma vida mais simples, do respeito, da solidariedade. A paz social também nos faz pensar que a natureza, da qual somos parte e dependentes para viver, vem sendo descuidada, desrespeitada. Assim, ligamos a paz com a paz ambiental.

A única paz possível é a paz construída, o que possui dimensões individuais, sociais e ambientais. A partir dessa perspectiva, alternativas críveis (e simples) erigem como imprescindíveis no sentido de coibir situações de refúgio ambiental decorrentes da seca - calamidade assoladora do semiárido nordestino.

Inicialmente, trabalhar-se-á com a temática da rigidez locacional minerária na perspectiva da fixação do homem no campo (a mineração é atividade vocacionada a pesquisar, descobrir e transformar os recursos minerais em benefícios econômicos e sociais). Subsequentemente, abordar-se-á o fenômeno da exploração turística das belezas da caatinga como outro fator de enfrentamento ao êxodo rural.

A rigidez locacional significa que o minerador não tem como escolher o local onde exercerá sua atividade produtiva. As minas serão lavradas onde a natureza as disponibilizou. O empreendedor não escolhe a comunidade, o ambiente político, geográfico onde se irá instalar.

Frise-se: a atividade há que ser operacionalizada onde a

natureza dispôs a jazida. Segundo William Freire, em texto publicado no caderno Direito & Justiça do Jornal Estado de Minas (edição de 8.nov.2013):

Brasil é considerado um dos grandes potenciais da mineração (subaproveitado, é verdade) ao lado da Austrália, Estados Unidos, Canadá, China, Rússia e Índia. Acrescentaria o Chile, pela importante participação [...] produtiva da mineração no PIB e no saldo positivo da balança comercial [...], por seus investimentos em mineração e por sua avançada produção doutrinária em direito minerário. Observa-se um esforço dos países africanos e asiáticos a fim de desenvolverem a mineração.

Os recursos minerais possuem valor comercial, são fatores relevantes de fortalecimento e equilíbrio da balança comercial. A sociedade contemporânea é dependente dos bens minerais. Sua exploração deflagra relações jurídicas com a comunidade local, com as igrejas, com o Poder Público, o que não pode ser desconsiderado. A extração mineral se caracteriza por vultosos investimentos de longo prazo e alto risco.

Precisa ser superado o preconceito – que remonta ao Brasil-Colônia – de que a atividade só visa à exploração de minas e diamantes a serviço de um opressor - que, por óbvio, varia conforme o contexto histórico examinado. A mineração precisa ser compreendida em prol do interesse nacional. Regra a Constituição Federal de 1988:

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

§ 2º - É assegurada participação ao proprietário do solo nos

resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei.

§ 3º A autorização de pesquisa será sempre por prazo determinado, e as autorizações e concessões previstas neste artigo não poderão ser cedidas ou transferidas, total ou parcialmente, sem prévia anuência do poder concedente.

§ 4º Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento do potencial de energia renovável de capacidade reduzida.

No país, o regime jurídico da mineração é disciplinado, em síntese, pela Lei Maior, pelo Código de Minas (Decreto-Lei 227/1967) e pelo Decreto-Lei 3365/1941. Nesse estado de arte, é possível a efetivação de desapropriações por utilidade pública (desde a década de 1940, a mineração é entendida como atividade de utilidade pública). De acordo com Freire (2011, p.2):

Num país como o Brasil, onde mais da metade da população vive abaixo da linha de pobreza, a realidade está longe das filigranas jurídicas e das discussões meramente acadêmicas. [...] Daí a importância de o julgador manter-se sempre atento aos outros ramos do conhecimento e à realidade à sua volta, seja pela convivência com seus semelhantes, seja pelo interesse por assuntos que extravasam as Ciências Jurídicas.

Defende o autor que o desenvolvimento socioeconômico é absolutamente necessário, o que desafia a criação de mecanismos tecnológicos, locais e financeiros no sentido de facilitar adequação minerária à sustentabilidade ambiental. Em outro estudo, abordando a temática jurídico-minerária comparada, registrou Freire (2013, p.1):

A legislação do Colorado, nos Estados Unidos da América, também reconhece que a indústria mineral é vital para a economia do estado e que os recursos minerais têm valor comercial e estratégico para todo o país. Também reconhece que o desenvolvimento eficiente desses recursos proporciona empregos e gera renda para a economia estadual e local. Apenas para citar a América Latina, também consideram a mineração como atividade de utilidade pública: Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, Guatemala, Honduras, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

É preciso compreender que garimpo não se confunde com mineração. Garimpo é questão social a ser enfrentada, o

que, por si, desafia novas pesquisas. Quanto à dinâmica minerária no Brasil, basicamente, opera o setor da seguinte forma (regime misto): sistema de prioridade (regula a maioria das aquisições originárias); disponibilidades; reservas nacionais.

O modelo constitucional brasileiro é assaz oportuno ao Poder Público. A União detém o domínio dos recursos e das jazidas minerais (controle estratégico). Paralelamente, todo o investimento e risco são privados em contexto social contemporâneo altamente dependente dos recursos minerais.

Assim sendo, o sistema jurídico precisa ser efetivado de modo a utilizar o licenciamento ambiental com inteligência. Deve ser mecanismo promotor do crescimento econômico com sustentabilidade ambiental.

A concessão clássica de direito administrativo depende de licitação e avença administrativa a prazo determinado, o que é totalmente diferente do que ocorre no direito minerário: as pactuações são a prazo indeterminado, vinculadas à exaustão da jazida e efetivadas por portaria; inexistente procedimento licitatório nos moldes da Lei 8.666/1993.

A mineração enfrenta riscos eminentemente relacionados à rigidez locacional. Uma sociedade empresária comum pode-se instalar no ente federativo que melhor viabilize o retorno sobre o capital empregado. A mineração, por outro lado, desenvolver-se-á onde a natureza disponibilizou a mina. Logo, essa rigidez locacional se mostra a serviço da fixação do homem no interior brasileiro (promotor do desenvolvimento regional).

Compreendida a utilidade pública da atividade minerária, espera-se haver sensibilizado para sua importância econômica, estratégica e social. Passa-se, agora, a discorrer sobre a exploração turística das belezas da caatinga como outro fator de enfrentamento ao êxodo rural. Constata Conti (2011, p. 26):

A presença da população espalhada por todo o planeta, com suas variadíssimas culturas e formas de se organizar do ponto de vista social e econômico, é uma das provas da imensa capacidade de adaptação do ser humano aos vários tipos de meio

ambiente.

A Caatinga é mata branca, vegetação típica do nordeste brasileiro e de parte do norte de Minas Gerais. A mata branca simboliza a vegetação do bioma em período de seca. Infelizmente, o bioma resta esquecido em nível constitucional. A Lei Maior não elencou, entre os grandes biomas nacionais, a caatinga. Silêncio eloquente? A vida é imensamente maior que o fenômeno jurídico. Este nem sempre acompanha as súplicas, dores e realidades sociais.

O clima da caatinga é o semiárido, caracterizado por elevadas temperaturas. É bem comum a temporariedade dos rios e lagos da região. De modo geral, o solo é rico em minerais. A fauna é diversificada. Contempla mamíferos, répteis, anfíbios, peixes. A caça descontrolada, o tráfico de animais silvestres e a destruição da vegetação – a exemplo de queimadas – são ameaças constantes à fauna.

Os rios São Francisco e Parnaíba são vitais ao bioma. A caatinga é ameaçada pela aceleração do desmatamento e pela extração predatória da mata nativa para produção de lenha e carvão ilegais. Ilustram a flora da caatinga (a título não exaustivo): angico, pereiro, catingueira, faveleira, aroeira, juazeiro, icó, carnaúba, oiticica, mandacaru, umbuzeiro.

No campo estritamente literário, via de regra, atribui-se à Tristão de Athayde a expressão “Literatura das Secas”, de sorte que na produção literária brasileira, vários autores se dedicaram ao estudo e abordagem dos temas correlatos à dinâmica do sertão nordestino, notadamente aos problemas enfrentados pelos sertanejos do semiárido nordestino. Parte da vasta flora é descrita no clássico livro *Vidas Secas*, obra de Graciliano Ramos, que inicia seu opúsculo retratando parte da rica paisagem catingueira (1998, p. 07):

Na planície avermelhada os juazeiros alargavam duas manchas verdes. Os infelizes tinham caminhado o dia inteiro, estavam cansados e famintos. Ordinariamente andavam pouco, mas como haviam repousado bastante na areia do rio seco, a viagem

progredira bem três léguas. Fazia horas que procuravam uma sombra. A folhagem dos juazeiros apareceu longe, através dos galhos pelados da catinga rala

A partir da compreensão de que a região possui singularidades, suas belezas precisam ser encaradas como potencial turístico, o que se mostra a serviço da sustentabilidade ambiental e da geração emprego e renda a partir de visão estratégica.

Explicando: o aproveitamento turístico das belezas naturais da caatinga contribui para a integração territorial, para a recuperação e preservação do patrimônio histórico, artístico e natural. Simultaneamente, é fator de dinamização das zonas com reduzido movimento econômico. Para Costa (2010, p. 9-10):

Entre os compromissos assumidos pela Constituição de 1988 estava o de restaurar a Federação através da descentralização político-administrativa e do fortalecimento da democracia por meio do empoderamento das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas.

Citem-se diversos destinos de potencial histórico-turístico. Em Cabaceiras/PB - a “Roliúde Nordestina” - foram gravados dezenas de minisséries, documentários e filmes, como “O Auto da Compadecida”. É situada na microrregião do Cariri Oriental. Na região, também se vê um platô (elevação rochosa) de 1,5 quilômetros quadrados, onde podem ser encontradas pinturas rupestres atribuídas aos índios cariris (viveram no local há uns 10 ou 12 mil anos passados).

Em Sergipe, há o Cânion do Xingó (navegável). O município de Canindé de São Francisco é o ponto de partida para passeios de catamarãs, lanchas ou escunas pelas águas do “Velho Chico”. Outra alternativa turística sergipana é a “rota do cangaço”: em Angicos, Lampião e Maria Bonita foram assassinados. Na localidade de Piranhas, há o museu do cangaço. No acervo, encontram-se objetos e fotografias dos cangaceiros.

No Piauí, encontra-se o Parque Nacional da Serra da Capivara. Em pleno sertão nordestino, conta com milhares e milenares pinturas rupestres. Localiza-se na cidade de São Raimundo Nonato, onde também é possível visitar o Museu do Homem

Americano, que expõe achados do Parque.

Sobre o assunto, têm-se revelado pródigos os trabalhos desenvolvidos pela arqueóloga Niède Guidon no sertão piauiense, cujo eixo de estudo está sediado no município de São Raimundo Nonato, de modo que, graças aos estudos de toda a equipe, há contributos na contínua e crescente revelação de riquezas históricas e paleontológicas da região, inclusive, com projeção mundial.

Na Bahia, o Raso da Catarina é uma atração da caatinga em virtude da reserva biológica e indígena, onde se refugiaram Lampião e seu bando. O clima lembra o dos desertos. Há formações rochosas desenhadas pela força dos ventos, com fauna e flora típicas do sertão nordestino.

No Ceará, encontra-se a Meca dos romeiros: Juazeiro do Norte – maior cidade do sertão cearense. Na “Colina do Horto”, localiza-se a estátua de vinte cinco metros de altura do Padre Cícero – considerado santo pelos devotos. No local, ainda há museu e capela. Vizinho a Juazeiro, outro destino é a cidade cultural do Crato – cidade natal de Padre Cícero. A região do Cariri cearense abriga fósseis pré-históricos, floresta, grutas. Em Santana do Cariri, pode-se visitar o “Museu Paleontológico”.

Tudo isso representa potencial de empoderamento socioeconômico das comunidades locais no enfrentamento do fenômeno da seca - causa histórica de refúgio ambiental assoladora das zonas semiáridas e ecossistemas limítrofes.

A título de reflexão transdisciplinar, cite-se Lima (2015, p. 5): “James Madison, um dos artífices do modelo de organização política implementado pela Constituição dos Estados Unidos, apontava que se as pessoas fossem anjos, o governo não seria necessário”. Esclarece o autor sobre o papel do Poder Público: proteger parte da sociedade contra a opressão da outra parte, a fim de coibir a lógica histórica da força bruta.

Correlacionando o pensamento referido com a proposta do presente ensaio, depreende-se que o Poder Público desponta

como relevante ator (mas não único) no processo de superação das desigualdades inter-regionais. Para Freire (2013, p. 189-190):

[...] as elites dominadoras da velha Roma falavam na necessidade de dar 'pão e circo' às massas para conquistá-las, amaciando-as, com a intenção de assegurar a sua paz. As elites dominadoras de hoje, como as de todos os tempos, continuam precisando da conquista como uma espécie de 'pecado original', com 'pão e circo' ou sem eles. Os conteúdos e os métodos da conquista variam historicamente, o que não varia, enquanto houver elite dominadora, é esta ânsia necrófila de oprimir.

Ação e reflexão dialogam no sentido de alimentação da vida. Não obstante, o ser humano - não raras vezes - corre da vida em vez de persegui-la. Já marchando para a finalização do ensaio, arremata Conti (2011, p. 22): “A riqueza e a pobreza de um país têm pouco a ver com sua localização geográfica. A prosperidade deve-se muito mais à capacitação tecnológica, ao preparo cultural de seus habitantes e à política de distribuição de riqueza”. De fato, não existem países pobres ou ricos, mas bem administrados (a exemplo do Japão) ou mal geridos (como o Brasil, infelizmente). Atribui-se a Nelson Rodrigues a célebre frase: “o subdesenvolvimento não se improvisa. É obra de séculos.” A exploração turística das belezas do semiárido e o aproveitamento da rigidez locacional minerária como fator de fixação do homem no campo precisam ser encaradas a serviço do desenvolvimento sustentável, da alimentação da vida. Esgotado o referencial bibliográfico que norteou o presente trabalho, passa-se à conclusão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A operacionalização do sistema de proteção aos refugiados ambientais nordestinos brasileiros desafia vontade política, engajamento, comprometimento dos distintos atores sociais, senso de continuidade da gestão pública, fortalecimento da cultura do planejamento, além de conscientização comunitária.

É imprescindível o aperfeiçoamento do princípio do desenvolvimento sustentável, entendido como o esforço conjunto – alicerçado no dever jurídico de alteridade – no sentido de compatibilização da dignidade humana, com o desenvolvimento econômico-social e uso racional dos recursos naturais.

Provou-se, assim, a viabilidade jurídica no sentido da instituição do FDPS com parcela dos recursos da CFEM, o que pode ser concretizado pela publicação de lei ordinária federal. Trata-se de crível possibilidade para reduzir o impacto da seca e viabilizar o desenvolvimento do semiárido nordestino.

Considerando que a mineração é atividade vocacionada a pesquisar, descobrir e transformar os recursos minerais em benefícios econômicos e sociais, mostra-se perfeitamente possível sua rigidez locacional como fator a serviço da fixação do homem no campo.

Nesse sentido, cabe ao Poder Público implementar políticas públicas educacionais voltadas à qualificação dos atores sociais a fim de disputarem melhores postos e condições de trabalho. Consequentemente, viverem dignamente em seus espaços geográficos tradicionais.

Dito de outro modo: a função legislativa precisa definir marcos regulatórios a serviço da efetivação do desenvolvimento econômico-social, considerando que os recursos minerais possuem valor comercial à medida em são fatores relevantes de fortalecimento e equilíbrio da balança comercial. Contudo, é inquestionável que a mineração, hoje, passa por crise de representatividade – tal como ocorre com a sociedade brasileira. Quem representa o setor minerário?

No que concerne à valorização da Caatinga como fator de protagonismo socioeconômico para o semiárido nordestino e norte mineiro - pelo menos - como direito constitucional simbólico, propõe-se modificação ao texto do art. 225, §4º, da Lei Maior vigente para que a Caatinga seja inserida entre os grandes biomas brasileiros.

Dito de outro modo: a Caatinga, a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional. A utilização deve ocorrer em condições assecuratórias da preservação ambiental em sua integralidade.

A óbvia e imprescindível conclusão: a relação de riqueza ou pobreza de um espaço pouco tem a ver com a localização geográfica. A prosperidade se deve à capacitação tecnológica, ao investimento em capital intelectual, à política de distribuição de renda/riqueza. Não existem países pobres ou ricos, mas bem administrados ou mal geridos.

Sugerem-se novas pesquisas no sentido do enfrentamento do garimpo como questão social e não como fenômeno minerário propriamente dito. Para encerrar com *feedback* positivo, ousa-se adaptar e recitar o “Pai Nosso” para clamar, rogar...

Ao Pai, que não é meu nem seu, mas nosso
Que o vosso nome seja santificado nesta Terra de provas e expiações
Que o vosso reino venha a este mundo
Sem rumo
Suplicamos que nos concedais o pão para nosso sustento de cada dia
Alimento para o corpo e a alma, pão da vida
Perdoai os nossos pecados
Ingratos
Na exata medida em que perdoamos (ou tentamos)
Perdoar os pecados dos outros
Nós somos outros
Outros somos nós
Sede conosco e não nos deixeis cair em tentação
Mas que sejamos atores de boa ação
Assim seja!



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Cássia Regina Xavier de; ARNT, Rosamaria de Medeiros. *É possível viver em paz?* Fortaleza: Universidade Aberta do Nordeste, 2013.
- BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Tradução Jorge Navarro, Daniel Jiménez e Maria Rosa Borrás. Barcelona: Paidós, 1986.
- BEZERRA, Paulo. Solidariedade: um direito ou uma obrigação? *In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho (org.). Direitos humanos e democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 515-532.
- BORSANI, Hugo. Relações entre política e economia: teoria da escolha pública. *In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (org.). Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 103-125.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 19.jan.2017.
- CAMPOS, Luciana Ribeiro. *Direito orçamentário em busca da sustentabilidade*. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2015.
- CONTI, José Bueno. *Clima e meio ambiente*. São Paulo: Atual, 2011.
- COSTA, Danielle Martins Duarte. *Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros*. Cadernos de Gestão Pública. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, v.15, n.56, p. 8-28, 2010. Disponível em:

- <<http://www.bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/viewFile/3190/2093>>. Acesso em 25. fev. 2014.
- DEMO, Pedro. *Metodologia do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas, 2000.
- FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente Figueiredo. *A propriedade privada imóvel no século XXI*. Curitiba: CRV, 2016.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.
- GUIDON, NIÈDE. Pesquisas arqueológicas na região do Parque Nacional Serra da Capivara e seu entorno (Piauí 1998 2008). Disponível em: < <http://www.fumdham.org.br>>. Acesso em 03.ago. 2017
- IBRAM. *Informações sobre a economia mineral brasileira 2015*. Disponível em: <<http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00005836.pdf>>. Acesso em 19.jan.2017.
- KIDDER, Daniel Parish. *Reminiscências de viagens e permanências nas províncias do norte do Brasil: compreendendo notícias históricas e geográficas do Império e das diversas províncias*. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1980.
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Curso de finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 2015.
- MORAES, Maria Celina Bodin. A constitucionalização do direito civil e seus efeitos sobre a responsabilidade civil. *In: MENEZES, Joyceane Bezerra de (org.). Dimensões jurídicas da personalidade na ordem constitucional brasileira*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 407-433.
- RAMOS, Graciliano. *Vidas Secas*. São Paulo: Editora José Olympio, 1998.
- <<http://www.dnpm-pe.gov.br/Legisla/Cfem.php>>. Acesso em 19.jan.2017.

- <<http://williamfreire.com.br/publicacoes/artigos/direito-minerario-comparado/>>. Acesso em 6.fev.2017.
- <<http://williamfreire.com.br/areas/direito-ambiental/a-aplicacao-do-direito-ambiental-exige-bom-senso-e-compromisso-com-o-pais/>>. Acesso em: 18.fev.2017.
- <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L175.htm>. Acesso em: 22.mar.2017.
- <<http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/escassez-de-agua/materia.html?materia=sertao-enfrenta-a-pior-seca-em-50-anos.html>>. Acesso em: 22.maio.2017.