

**QUESTÕES  
SOCIOAMBIENTAIS  
NA AMÉRICA LATINA**



Organizadores:  
PEDRO CURVELLO SAAVEDRA AVZARADEL  
GIULIA PAROLA  
EDUARDO MANUEL VAL

# **QUESTÕES SOCIOAMBIENTAIS NA AMÉRICA LATINA**



EDITORA MULTIFOCO  
Rio de Janeiro, 2016

## **EDITORA MULTIFOCO**

Simmer & Amorim Edição e Comunicação Ltda.

Av. Mem de Sá, 126, Lapa

Rio de Janeiro - RJ

CEP 20230-152

### **CONSELHO EDITORIAL**

#### *Presidência:*

Felipe Dutra Asensi

Marcio Caldas de Oliveira

#### *Conselheiros:*

André Guasti (TJES, Vitória)

Bruno Zanotti (PCES, Vitória)

Camilo Zufelato (USP, São Paulo)

Daniel Giotti (Intejur, Juiz de Fora)

Eduardo Val (UFF)

Gustavo Senges (Coursis, Rio de Janeiro)

Jeverson Quinteiro (TJMT, Cuiabá)

José Maria Gomes (FEMPERJ, Rio de Janeiro)

Luiz Alberto Pereira Filho (FBT-INEJE, Porto Alegre)

Paula Arevalo (Colômbia)

Paulo Ferreira da Cunha (Portugal)

Pedro Ivo (MPES, Vitória)

Ramiro Santana (DPDFT, Brasília)

Raphael Carvalho (Mercosul, Uruguai)

Rogério Borba (UNESA, Rio de Janeiro)

Santiago Polop (Argentina)

Tatyane Oliveira (UFPB, João Pessoa)

Thiago Pereira (UFF, Rio de Janeiro)

Victor Bartres (Guatemala)

Yolanda Tito (Peru)

Vinicius Scarpi (UNESA, Rio de Janeiro)

### **REVISADO PELA COORDENAÇÃO DO SELO ÁGORA 21**

### **Questões Socioambientais na América Latina**

Organização: AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. PAROLA, Giulia. VAL. Eduardo Manuel

1ª Edição

Outubro de 2016

ISBN: 978-85-5996-221-5

Todos os direitos reservados.

É proibida a reprodução deste livro com fins comerciais sem  
prévia autorização do autor e da Editora Multifoco.

# **SOBRE OS ORGANIZADORES**

## **PEDRO CURVELLO SAAVEDRA AVZARADEL**

Doutor em Direito da Cidade e mestre em Sociologia e Direito. Professor de Direito Ambiental e Direito Florestal do Polo Universitário de Volta Redonda da Universidade Federal Fluminense e docente do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da mesma Universidade. Pesquisador do Grupo de Estudos em Meio Ambiente e Direito (GEMADI/UFF). Pesquisador do Grupo de Pesquisa Energias Renováveis, Descentralização e o papel dos Entes Federados da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

## **GIULIA PAROLA**

Pós-doutoranda de Direito Ambiental da UFF no Programa PPGDC (Mestrado em Direito Constitucional, UFF Rio de Janeiro). Doutora em Direito Ambiental pela Université Paris V René Descartes (França), mestre em Direito internacional do Meio Ambiente pela University of Iceland (Islândia) e graduada em Direito pela Università degli Studi di Torino (Italia). Autora das obras “Environmental Democracy at Global Level. Rights and Duties for a new citizenship”, Versita, London, 2013; “Europe in Green: European Environmental Democracy”, Versita, London, 2013; “Participatory rights in the environmental decision making process and the implementation of the Aarhus Convention: a comparative perspective on the German and the Italian system”. E. Loose, G. Parola, M. Poto ed., Duncker & Humblot, Berlino, 2015.

## **EDUARDO MANUEL VAL**

Possui graduação em Direito - Universidade de Buenos Aires (1988), mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1996) e doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2006). Atualmente é Professor Adjunto da Universidade Federal Fluminense, professor colaborador do Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional da UFF (PPGDC-UFF) e Chefe do Departamento de Direito Público (SDB-UFF) . Integra o quadro docente permanente do Programa de Mestrado e Doutorado da Universidade Estácio de Sá (UNESA) e ocupa o cargo de Coordenador Adjunto do PPGD/UNESA (Mestrado e Doutorado). Professor da Universidade Presbiteriana Mackenzie- Rio de Janeiro. Líder do Laboratório de Estudos Interdisciplinares em Constitucionalismo Latino americano (LEICLA)

# **BREVE APRESENTAÇÃO DOS AUTORES**

## **ALBA SIMON**

Pós-Doutoranda junto ao PPGSD-UFF.

## **AMANDA CESARIO FODOR**

Pesquisadora do Grupo de Estudos em Meio Ambiente e Direito – GEMADI/UFF. Graduanda em Direito pela Universidade Federal Fluminense

## **ANA ALICE DE CARLI**

Doutora em Direito Público e Evolução Social. Mestre em Direito Público e Evolução Social. Pesquisadora do GEMADI/UFF. Professora do Curso de Direito da Universidade Federal Fluminense. Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Tecnologia Ambiental - UFF/VR.

## **ANDREA TRISCUOGLIO**

Professore Associato di Diritto romano, Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino (Italia) - andrea.triscuoglio@unito.it

## **CECILIA P. HERZOG**

Especialista em Preservação Ambiental das Cidades, pelo Instituto Metodista Bennett. Mestre em Urbanismo pelo Prourb-UFRJ. Professora agregada da Pontifícia Universidade Católica

do Rio de Janeiro em Projeto Urbano e Paisagismo. Coordenadora da Pós Graduação em Paisagismo Ecológico: Planejamento e Projeto da Paisagem, na PUC-Rio. Presidente da Sociedade para Ecologia Urbana - Brasil (SURE-BR); Diretora de Meio Ambiente da Associação Nacional de Paisagismo - ANP.

### **DANIEL BRAGA LOURENÇO**

Doutor em Direitos Fundamentais pela Universidade Estácio de Sá – UNESA. Professor Adjunto de Direito Ambiental e Biomedicina da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Professor de Ética Ambiental e Direito Ambiental Econômico do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais – IB-MEC. Professor da Pós-Graduação em Direito Ambiental Brasileiro da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUCRio.

### **ELIDA SÉGUIN**

Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro. Doutora em Direito Público. Integra o Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro, como representante da OAB-RJ.

### **GIULIA PAROLA**

Doutora em Direito Publico pela Universidade de Paris V, René Descartes, em cootutela com a Università de Torino. É pós-doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense.

### **JOÃO PAULO DE OLIVEIRA MOREIRA**

Mestre e Doutorando em História Social pelo PPGH-UFF.



### **LIVIA PUGLIESE**

Arquiteta e urbanista graduada pela FAU-USP - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, pesquisadora sobre cidades e sustentabilidade urbana pela Faculdade de Engenharia Civil e Arquitetura da UNICAMP. Possui especialização em Construção Verde e Certificação Ambiental pela York University e World Green Building Council, em Toronto, Canadá.

### **LODOVICA TOFFOLETTO**

Master student of law in the University of Milano and exchange student in the “Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional” at the Universidade Federal Fluminense (UFF)

### **LORENA VARÃO**

Mestranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba e bacharel em Direito pela Universidade Federal do Piauí.

### **LUCIANO J. ALVARENGA**

Mestre e doutorando em Ciências Naturais pela UFOP; Especialista em Ambiente, Sustentabilidade e Educação pela Universidade de Évora. Pesquisador colaborador da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e da Sociedade de Ética Ambiental, Portugal.

### **NADIA MARIA BENTES**

Defensora Pública do Estado do Pará. Doutoranda em Ciências socioambientais. Mestra em Planejamento do Desenvolvimento.

### **ROSANGELA MARINA LUFT**

Professora de Direito Administrativo na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora em Direito da Cidade pela UERJ e em Direito Público pela Universidade Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

### **SANDRA CAMPOS BELTRÃO**

Especialista em Direito Ambiental pela Vez do Mestre Universidade Candido Mendes RJ, Advogada, membro da Comissão de Direito Ambiental da OAB Barra da Tijuca RJ

### **TALDEN FARIAS**

Doutor em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Doutor em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande. Professor da Universidade Federal da Paraíba.

### **VIVIANE CUNHA**

Doutora pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, pesquisadora visitante e mestre pela University College London – UCL, na Inglaterra.

### **WILSON MADEIRA FILHO**

Professor Titular da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal Fluminense (UFF)

# APRESENTAÇÃO

*“A causa nacional latino-americana é antes de tudo, uma causa social: para que a América Latina possa renascer, terá de começar por derrubar seus donos, país por país. Abrem-se tempos de rebelião e mudança. Há aqueles que crêem que o destino descansa nos joelhos dos deuses, mas a verdade é que trabalha, como um desafio cadente, sobre a consciência dos homens...” (Eduardo Galeano, *As veias abertas da América Latina* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000)*

As questões socioambientais na América Latina tem uma relação intrínseca com a história do subdesenvolvimento, como também com a história do desenvolvimento do capitalismo mundial, como já afirmava Eduardo Galeano. Entre pilhagem dos recursos naturais e novas formas de apropriação desses recursos da região, emergiram lutas por direitos e, em particular pelos direitos socioambientais, conduzidas por movimentos indígenas e outros movimentos de comunidades tradicionais. Assim, entre histórias de resistência e histórias de sucesso, a América Latina apresenta inovações no cenário jurídico, sobretudo considerando-se o reconhecimento da natureza como sujeito de direito pelas constituições políticas do Equador e da Bolívia. Contudo, o caminho a percorrer ainda é longo e requer não apenas a consagração de direitos a natureza, do princípio *in dubio pro natura* ou ainda do princípio do não retrocesso da proteção socioambiental, mas demanda a afirmação do princípio da progressão dessa proteção e uma análise dos meios de

implementação dos direitos socioambientais.

Nesse sentido, muito me honra apresentar o presente livro, organizado pelos Doutores Eduardo Val, Giulia Parola e Pedro Curvello Saavedra Avzaradel, tanto pelas discussões aqui apresentadas, como pela temática geral. Em realidade, o modelo de desenvolvimento adotado para a América Latina nos conduz a refletir sobre as reais perspectivas de sustentabilidade, sobre a questão da visibilidade ou invisibilidade dos conflitos socioambientais na região e o modelo jurídico que sustenta as escolhas efetuadas.

Os organizadores do presente livro tem um longo percurso em pesquisas sobre questões latino-americanas, constitucionais e socioambientais. Eduardo Val, Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, é Professor Adjunto da Universidade Federal Fluminense (UFF), onde desenvolve atividades como colaborador no Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito Constitucional da UFF, Professor do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Estácio de Sá (UNESA) e Professor da Universidade Presbiteriana Mackenzie – Rio de Janeiro. Giulia Parola, Doutora em Direito Ambiental pela Universidade Paris V – René Descartes, atualmente realiza um pós-doutorado em direito ambiental na UFF. E, Pedro Curvello Saavedra Avzaradel, Doutor em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), é Professor Adjunto da UFF, atuando no Polo Universitário de Volta Redonda e no Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito Constitucional dessa universidade. Além disso é Pesquisador do Grupo de Estudos

em Meio Ambiente e Direito (GEMADI/UFF) e do Grupo de Pesquisa Energias Renováveis, Descentralização e o papel dos Entes Federados da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Meus agradecimentos aqui pelo convite formulado para que eu realizasse essa apresentação.

O livro aborda, notadamente sob a perspectiva do direito brasileiro e internacional, vários temas organizados em torno de três eixos: i) animais não-humanos, ii) cidades, paisagem e sustentabilidade, iii) problemas socioambientais.

Na primeira parte centrada na temática dos animais não-humanos, inicialmente Ana Alice De Carli, Sandra Campos Beltrão, Amanda Cesário Fodor realizam uma reflexão sobre a possibilidade dos animais não humanos serem titulares de direitos e de dignidade indagando se esse não seria o caminho para a evolução de uma relação ser humano-objeto em direção a uma relação fundada na ideia de ser vivo-ser vivo. Além disso, Daniel Braga Lourenço traz à luz a discussão sobre as propostas de alteração do estatuto jurídico dos animais no ordenamento jurídico brasileiro demonstrando que tais alterações não tem a possibilidade de serem efetivas.

Em uma segunda, na qual as discussões sobre cidades, paisagem e sustentabilidade são apresentadas, Viviane Cunha e Livia Pugliesi discorrem sobre a relação entre as cidades e sustentabilidade. As autoras questionam sobre a necessidade de estratégias sustentáveis em relação às cidades e apontam que a condição sine quo non para a reversão dos processos de degradação ambiental urbanos está associada à participação social e alterações no modo de pensar e fazer a cidade. Aqui emerge,

por exemplo, a regeneração ecológica das paisagens locais, que tal como afirma Cecilia P. Herzog, tem o potencial de educar e conscientizar os cidadãos para realizarem as transformações necessárias. Em seu artigo, Cecilia apresenta alguns casos de transformação da paisagem demonstrando assim que cidades verdes são mais democráticas, sustentáveis e resilientes oferecendo uma melhor qualidade de vida e bem-estar para sua população. Complementando essa discussão sobre o papel da paisagem, uma abordagem interdisciplinar sobre essa temática é apresentada por Luciano J. Alvarenga enfatizando a dimensão ecológica-paisagística da dignidade humana e justiça socioambiental. Por fim, nessa segunda parte Rosangela Marina Luft sustenta a necessidade de uma análise em conjunto das questões referentes a mudança climática, energias renováveis e eficiência energética com as temáticas envolvendo urbanização precária, planejamento urbano e regulação. A autora indica que esses elementos devem ser tratados de forma cooperativa no âmbito do federalismo brasileiro observando os compromissos internacionais assumidos pelo país.

A terceira parte do livro discute especificamente alguns problemas jurídicos socioambientais. Nesse sentido, Wilson Madeira Filho e Alba Simon apresentam uma leitura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) vis-à-vis dos direitos dos povos e comunidades tradicionais, enfatizando a situação de invisibilidade cívica dessas populações e a necessidade de construir uma agenda socioambiental. Os conflitos socioambientais da Pan-Amazônia – Bolívia, Equador e Peru – são objeto de análise de Joao Paulo de Oliveira Moreira a partir do pris-

ma dos empreendimentos financiados pelo BNDES entre 2003 e 2014. O autor destaca notadamente as obras realizadas com tais financiamentos e os impactos negativos que provocaram no modo de vida, de sociabilidade e saberes dos povos tradicionais, indicando a emergência de uma agenda de lutas dessas populações. Para além dos impactos negativos aos povos e comunidades tradicionais, Elida Séguin e Nadia Maria Bentes sustentam que tais impactos podem alcançar a todos e a todas em níveis de desastres naturais. Aqui o princípio da prevenção ganha notoriedade e é fundamental a preparação da sociedade para enfrentar essas situações, o que demanda do Poder Público uma resposta rápida e eficaz. Por fim dois artigos tratam da dinâmica de apropriação das terras e de seus recursos minerais. Giulia Parola e Lodovica Toffoleto exploram a questão da grilagem de terras e o duplo papel do Brasil, por um lado como vítima desse fenômeno e por outro como promotor, ao adquirir terras em Moçambique. As questões referentes às riquezas minerais e sua apropriação em terras indígenas, bem como o tratamento jurídico dado a essas temáticas são abordados por Lorena Varão e Talden Farias, que ressaltam a tramitação do Projeto de Lei n. 1.610/96 que tenta regulamentar a matéria em razão de exigência constitucional. Aqui vale a pena ressaltar os graves impactos socioambientais negativos passíveis de serem provocados com a contaminação do solo e das águas e os riscos que podem colocar em xeque-mate o modo de ser e viver dos povos indígenas.

Certamente esse livro contribui com as reflexões necessárias para o enfrentamento das questões socioambientais na América Latina. E, que ele abra assim possibilidades para aprofundar um

diálogo com pesquisadores da área do direito e outras áreas afins para a construção de caminhos possíveis para a promoção do direito socioambiental e qualidade de vida para as presentes e futuras gerações latino-americanas.

**Solange Teles da Silva**

**Doutora em Direito Ambiental pela Universidade Paris I – Panthéon-Sorbonne**

**Professora de Direito da Graduação e do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie – São Paulo**

**Bolsista de Produtividade em Pesquisa CNPq  
Líder do Grupo de Pesquisa CNPq Direito e Desenvolvimento Sustentável.**



# PREFÁCIO

A obra que entregamos é fruto da conjunção de uma série de esforços eventos. Dentre os mais importantes, podemos citar a disciplina oferecida por nós em 2015 no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (PPGDC/UFF), onde nos encontramos e idealizamos essa publicação.

Após um ano, entregamos esta obra com a esperança de que ela possa colaborar debates relevantes, atuais e necessários; que possa dar frutos no sentido de fomentar tais debates, ajudando a esclarecer desafios e iluminar possíveis caminhos.

Sob o manto ou guarda chuva das questões socioambientais, a obra traz à baila, nos dois primeiros eixos, gargalos jurídicos e conflitos envolvendo o regime jurídico dos animais não humanos, a paisagem, os potenciais e riscos da vida nas cidades do continente latinoamericano. No último eixo, concentra as análises em conflitos relativos aos projetos de desenvolvimento, de aproveitamento de recursos naturais, e os conflitos com as populações indígenas e tradicionais na América Latina.

Para além dos debates mais abstratos, a obra traz questões que envolvem seres vivos, visões e projetos conflitantes, paradoxos e complexidades do mundo empírico. Essas complexidades surgem a partir de estudos elaborados desde várias áreas do saber e não apenas da jurídica, refletindo o perfil multidisciplinar do corpo de autores dos capítulos que seguem num movimento crescente ao longo dos três eixos da obra.

Assim, convidamos todos e todas a fazer a leitura do presente livro e a somar esforços na compreensão das questões aqui abordadas.

**Rio de Janeiro, 9 de setembro de 2016.**

**Pedro Curvello Saavedra Avzaradel**

**Giulia Parola**

# Sumário

## **PRIMEIRA PARTE - ANIMAIS NÃO HUMANOS: QUESTÕES JURÍDICAS..... 21**

1. Uma Reflexão Sobre a Possibilidade de os Animais Não-Humanos Serem Titulares de Direitos e de Dignidade ..... 23  
*Ana Alice De Carli, Sandra Campos Beltrão, Amanda Cesario Fodor*

2. As propostas de alteração do estatuto jurídico dos animais no ordenamento jurídico brasileiro ..... 47  
*Daniel Braga Lourenço*

## **SEGUNDA PARTE - PAISAGEM, CIDADES E SUSTENTABILIDADE..... 79**

3. Cidades e a Sustentabilidade..... 81  
*Viviane Cunha, Livia Pugliesi*

4. Paisagens e os desafios do presente ..... 115  
*Cecilia P. Herzog*

5. Vivenciar as paisagens, fruir os lugares: a dimensão ecológico-paisagística da dignidade humana e a justiça socioambiental ... 145  
*Luciano J. Alvarenga*

6. Eficiência energética em um contexto de urbanização precária ... 173  
*Rosangela Marina Luft*

7. La protezione dell'ambiente: concetti e modelli di difesa del diritto romano e il loro uso nell'attualità ..... 199  
*Andrea Trisciunglio*

**TERCEIRA PARTE - TERRITÓRIO, ATORES E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS ..... 221**

8. Desfragmentação do Contrato Social: a construção coletiva da pactuação para inclusão social em áreas naturais protegidas .. 223  
*Wilson Madeira Filho e Alba Simon*

9. Conflitos Socioambientais na Pan-Amazônia: o buen vivir em oposição aos empreendimentos do BNDES, 2003-2014 ..... 263  
*João Paulo de Oliveira Moreira*

10. Defesa Civil e a Resposta Pública: um poder dever ..... 289  
*Elida Séguin e Nadia Maria Bentes*

11. The twofold role of brazil in the phenomenon of land grabbing ..... 333  
*Giulia Parola e Lodovica Toffoletto*

12. A mineração em Terras Indígenas e a participação dos povos....371  
*Talden Farias, Lorena Varão*

**PRIMEIRA PARTE  
ANIMAIS NÃO HUMANOS:  
QUESTÕES JURÍDICAS**



# UMA REFLEXÃO SOBRE A POSSIBILIDADE DE OS ANIMAIS NÃO-HUMANOS SEREM TITULARES DE DIREITOS E DE DIGNIDADE

Ana Alice De Carli<sup>1\*</sup>

Sandra Campos Beltrão<sup>2\*</sup>

Amanda Cesario Fodor<sup>3\*</sup>

*“A grandeza de uma nação pode ser julgada pelo  
modo que seus animais são tratados.”  
Mahatma Gandhi*

## RESUMO

O presente texto objetiva discorrer sobre a necessidade de se construir no Brasil uma nova cultura, na qual a relação entre o homem e os demais seres vivos seja assentada na igualdade material - todos devem tratar-se entre si com observância das peculiaridades de cada ser -; no respeito e no dever de cuidado. Nessa

---

1\* Doutora em Direito Público e Evolução Social. Mestre em Direito Público e Evolução Social. Especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho/RJ. Pesquisadora do GEMADI/UFF - Grupo de Estudos em Meio Ambiente e Direito. Membro do Conselho Editorial da Editora Millennium. Parecerista da Revista de Direito Administrativo - RDA-FGV-Rio. Autora de livros e artigos. Professora do Curso de Direito da Universidade Federal Fluminense. Professora do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Tecnologia Ambiental - UFF/VR. Email: [anacarli@id.uff.br](mailto:anacarli@id.uff.br)

2\* Especialista em Direito Ambiental pela Vez do Mestre Universidade Candido Mendes RJ, Advogada, membro da Comissão de Direito Ambiental da OAB Barra da Tijuca RJ, autora de artigos. Email: [sandrabeltrao@gmail.com](mailto:sandrabeltrao@gmail.com)

3\* Pesquisadora do Grupo de Estudos em Meio Ambiente e Direito - GEMADI/UFF. Graduanda em Direito pela Universidade Federal Fluminense, email: [amanda\\_fodor@hotmail.com](mailto:amanda_fodor@hotmail.com).

senda, busca-se demonstrar que o reconhecimento, por parte do Direito, do status de sujeitos de direitos aos animais não-humanos, e, por conseguinte, de titulares de situações jurídicas subjetivas e de dignidade, pode ser um caminho para mudanças de paradigmas e para a evolução de uma relação de homem-objeto para outra fundada na ideia de ser vivo – ser vivo.

**Palavras-chave:** direitos animais; dignidade; igualdade.

## ABSTRACT

This text aims to discuss the need to build in Brazil a new culture in which the relationship between man and other living things is based on material equality-everyone should treat each other with respect of peculiarities of every being; on respect and on the duty of care. In this way, we seek to demonstrate that recognition, on the part of the law, the status of subjects of rights to non-human animals, and therefore holders of subjective legal situations and of dignity, may be a way to change paradigms and to the evolution of a man-object to another founded on the idea of living-living.

**Keywords:** animal rights; dignity; equality.



## INTRODUÇÃO

As relações humanas encontram no Direito seus limites, porquanto, como dizia Thomas Hobbes<sup>4</sup>, o homem sem regras vive em estado de natureza. Assim, o Direito desempenha no mundo da vida dúplice função: disciplinadora e transformadora da realidade. Ao disciplinar, as Ciências Jurídicas visam, precipuamente, a paz social, e o viver coletivo de forma harmoniosa. Já no tocante ao papel de transformadora da realidade, objetiva mudar comportamentos ou criar novos parâmetros de conduta.

Muitos pensadores debruçam-se sobre o tema dos fundamentos do Direito e de sua função construtora e modificadora da realidade desde a Antiguidade. Na contemporaneidade, a ideia do positivismo clássico, calcado no método de subsunção do fato à norma tem sido contestada pela doutrina e jurisprudência, que buscam nova forma de interpretar o Direito; isto é, uma nova hermenêutica<sup>5</sup>. Nesse sentido, Eros Roberto Grau<sup>6</sup> pontifica que o Direito é alográfico, uma vez que “o texto normativo não se completa no sentido nele impresso pelo legislador” e aduz “a ‘completude’ do texto somente é atingida, quando o sentido por ele expressado é produzido, como nova forma de expressão, pelo intérprete”. Em outras palavras: texto e norma, embora se imbriquem, possuem conteúdos semânticos distintos. O texto fecha-se em si mesmo, enquanto a norma é flexível, transmuda-se em função dos contextos em que se insere, adaptando-se às situações fáticas enfrentadas pelo hermeneuta. Dessa feita, pondera

---

4 HOBBS, Thomas. *Leviatã*. 2ª ed. Tradução de Rosina D'Angina. São Paulo: Editora Martin Claret, 2012.

5 CARLI, Ana Alice De. *A Água e seus instrumentos de efetividade: educação ambiental, normatização, tecnologia e tributação*. São Paulo: Editora Millennium, 2013.

6 GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e Discurso sobre a Interpretação do Direito*. 5 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2009, pp.2-7.

Eros Roberto Grau<sup>7</sup>: “a norma encontra-se em estado de potência involucrada no texto e o intérprete a desnuda”.

Nessa trilha, é possível, a partir de uma nova exegese, olhar para o princípio da dignidade da pessoa humana - esculpido na Carta Constitucional de 1988 como norma diretriz de todo o ordenamento jurídico - de forma a contemplar também os animais. Afinal, não há mais espaço na atualidade para uma visão meramente antropocêntrica, na qual o homem é a razão da existência do Direito, porquanto é evidente a necessidade de o Estado tutelar também outras formas de vida, a exemplo da flora e da fauna.

Aliás, qual é o sentido semântico de dignidade? A doutrina propõe variadas concepções, as quais encontram contornos diversos, que devem ajustar-se aos contextos sociais e culturais de cada sociedade. Por oportuno, Ingo Wolfgang Sarlet<sup>8</sup> esclarece que o Tribunal Federal Constitucional da Alemanha já se manifestou no sentido de que a dignidade da pessoa humana é reconhecida, levando-se em conta os diferentes contextos. A seu turno, o Tribunal Constitucional da Espanha enxerga a dignidade como “valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que leva consigo a pretensão ao respeito por parte dos demais”.

Ainda, para o mencionado autor, o princípio da dignidade humana compreende:

qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo

---

7 GRAU. Op. Cit., p. 7.

8 SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang ( organizador ). Dimensões da Dignidade: Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2005, pp.28-34.

respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos<sup>9</sup>.

Béatrice Maurer<sup>10</sup>, por sua vez, alerta que “é perigoso enclausurar a reflexão sobre a dignidade na busca de uma simples definição”. Nessa linha de pensamento e, buscando conciliar as visões antropocêntrica e biocêntrica, é possível refletir sobre a possibilidade de todos os demais seres vivos poderem ser sujeitos de direitos e titular de dignidade, a exemplo dos animais não-humanos.

A relação homem e natureza (esta formada por todos os seres vivos: homem, animais e flora) sempre esteve presente, desde os primeiros registros da humanidade. O ser humano é apenas mais um ser vivo entre as milhares de espécies de animais e plantas que habitam a Pacha Mama<sup>11</sup>.

Stephan Harding<sup>12</sup> esclarece que, na Grécia Antiga, onde a terra era chamada de Gaia, acreditava-se no anima mundi, que, complementa o autor, “habitava as grutas subterrâneas de Delfos e Atenas e falava diretamente com as sacerdotisas intoxicadas pelos

---

9 Idem. *Ibidem*, p. 13.

10 MAURER, Béatrice. Notas sobre o respeito da dignidade da pessoa humana...ou pequena fuga incomplete em torno de um tema central. Tradução de Rita Dostal Zanini. In: SARLET, Ingo Wolfgang ( organizador ). *Dimensões da Dignidade: Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2005.

11 Divindade da cultura de povos andinos que representa a “MãeTerra”, sendo o conceito utilizado atualmente em definições do meio ambiente como um todo, principalmente em textos neo-constitucionalistas latino-americanos. HARDING, Stephan. *Terra Viva: ciência, intuição e a evolução de gaia*. Tradução de Mario Molina. São Paulo: Editora Cultrix, 2008, pp. 63-68.

12 HARDING, Stephan. *Op, Cit.*, pp. 63-64.

vapores exalados dos profundos orifícios no útero da mãe Terra”.

Cabe realçar que na Idade Moderna alguns estudiosos têm resgatado a visão clássica de que a terra não só é um ser vivo, como também concebe vida. Nesse sentido, Stephan Harding<sup>13</sup>, inspirado no pensamento do filósofo clássico grego Demócrito<sup>14</sup>, faz uma analogia entre os elementos químicos, os átomos, e os elementos humanos. Segundo o autor:

O mundo material é realmente constituído de átomos (...), os átomos não são entidades mortas, mecânicas; são seres participativos com características aparentadas às nossas, embora as dos átomos sejam muito mais consistentes que a natureza humana, que é maleável, frequentemente imprevisível e muito dependente de circunstâncias.

A espécie humana, a única, aparentemente, dotada de raciocínio, adquiriu habilidade de moldar o ambiente à sua volta, e, justamente, por tal característica o homem tem esquecido, ou não percebido, que o equilíbrio e o respeito em relação a todos os demais seres vivos do meio ambiente são essenciais para a preservação da vida saudável e digna no planeta. Nessa toada, a relação homem-natureza-animal impõe a (re) formulação de novos paradigmas, os quais devem ter como base a ideia de igualdade, respeito e de cuidado entre os seres vivos.

Elida Séguin defende que “Poupar o ambiente é forma de autopreservação, mas somente aqueles que conhecem a extensão

---

13 HARDING. Op. Cit., pp. 107-108.

14 MARIAS, Julián. *História da Filosofia*. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2004, pp. 36-37. Demócrito foi um dos últimos filósofos pré-socráticos e defendia a teoria de que tudo era formado por átomos, “inclusive a alma”. Explica o autor que para Demócrito “a percepção se realiza do seguinte modo: as coisas emitem uma espécie de espectros ou imagens sutis, compostos por átomos mais finos, que penetram nos órgãos dos sentidos. Assim, a mente recebe uma cópia ou réplica da coisa, e nisso consiste o conhecimento; trata-se, portanto, de uma doutrina sensualista”.

que os danos ecológicos podem gerar, estarão consciente para defender a natureza”<sup>15</sup>. De fato, sem consciência ecológica, o ser humano não tem condições de vislumbrar a premente necessidade de preservar e proteger o meio ambiente natural em que está inserido – o homem é mais um elemento neste gigantesco mundo de seres vivos, que é a natureza.

Nessa linha de pensamento, visa-se, basicamente, com o presente artigo, refletir sobre a possibilidade de os animais (não-humanos) serem titulares de direito e de dignidade.

## OS ANIMAIS NÃO-HUMANOS

Já nos primórdios da filosofia humana, na Grécia Antiga, era possível perceber certa preocupação com os animais. Pitágoras, por exemplo, fazia considerações sobre “transmigração de almas”<sup>16</sup>, defendendo o respeito aos animais.

Mais tarde, em meados do Século XVII, em 1641, na Colônia da Baía de Massachusetts, surge o primeiro código de leis, o qual estabelecia normas protetivas para os animais domésticos na América (com declarações sobre o não exercício da crueldade contra os animais de criação e pastoreio etc<sup>17</sup>).

Ainda no Século XVII, na Inglaterra, em 1654, o governador

---

15 SEGUIN, Elida – O Direito Ambiental Nossa casa Planetária, 3ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, 2006, p. 8

16 Teoria do filósofo Pitágoras (séc.VI a.C) que sugeria que as almas humanas poderiam voltar à vida terrena em corpos de animais, ou ainda ter sido animais em vidas passadas. Vide HUFFMAN, Carl. Pythagoras. The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2014 Edition), Edward N. Zalta (ed.)

17 “The Body of Liberties”, compilado pelo clérigo puritano Nathaniel Ward. Um dos artigos do código dizia “Nenhum homem exercerá qualquer tirania ou crueldade contra qualquer criatura bruta que seja mantida para o uso humano.”- A evolução da consciência humana sobre a proteção animal- Por João Ismael Mendes, encontrado em <http://www.artigos.com/artigos-academicos/filosofia/8250-a-evolucao-da-consciencia-humana-sobre-a-protecao-animai>. Acesso em 27/10/2015.

Oliver Cromwell proibiu as brigas de galo, cães e as touradas, pois tais práticas não eram bem vistas pelos puritanos ingleses<sup>18</sup>. No Século seguinte, por volta do ano de 1754, o filósofo Jean-Jacques Rousseau<sup>19</sup> argumentou que os animais também fariam parte da lei natural, sendo o homem uma espécie de animal, não podendo assim tratar seu semelhante com crueldade. Segundo o referido pensador, “todo animal tem ideias, pois tem sentidos e chega a combinar suas ideias até certo ponto”. Na linha de inteligência de Jean-Jacques Rousseau, uma das principais características que distingue o homem dos demais animais, é a sua capacidade de se aperfeiçoar, de buscar sua evolução intelectual pela via do conhecimento, diferentemente dos demais animais, que atingem seu grau de evolução após alguns meses de vida, e tendem a ser assim pelo resto de suas vidas.

Em 1789, Jeremy Bentham, expoente da filosofia utilitarista, embora não tenha se debruçado especificamente sobre a temática dos direitos animais, seu pensamento serviu de fonte de inspiração para aqueles que estudam e defendem tais interesses (dos animais não-humanos). O pensador em tela apregoava que todos os seres humanos tinham a obrigação de agir com espírito de solidariedade e respeitar a dor de outros seres vivos em situação de vulnerabilidade ou de sofrimento<sup>20</sup>.

A partir de todo o arcabouço de ideias sobre o tema, verificou-se o surgimento de medidas protetivas dos animais. Na Inglaterra-

---

18 CROMWELL, Oliver. The Protector. Disponível em (<http://www.reformationsa.org/index.php/history/99-oliver-cromwell-the-protector>. Acesso em 19/10/2015)

19 ROUSSEAU, Jean-Jacques. A origem das desigualdade entre os homens. Tradução de Ciro Mioranza. 2ª edição. Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal. Vol. 7. São Paulo: Editora Escala, 2007, pp. 38-43.

20 BARATELA, Daiane Fernandes. Peter Singer e Jeremy Bentham: construindo o direito dos animais. Disponível em <<http://revistasapereau.de.org/SharedFiles/Download>> . Acesso em 19.12.2015.

ra, por exemplo, foi editada a primeira lei oficial de proteção dos animais, a British Cruelty Act, de 1822. Em seguida, em 1824, nasceu a primeira sociedade protetora dos animais, a Society for the Prevention of Cruelty to Animals – SPCA, criada por membros do parlamento inglês, que atualmente possui ramificações em várias partes do mundo<sup>21</sup>.

A obra *Animal Liberation*, publicada por Peter Singer, em 1975, a qual serve de base ideológica do movimento moderno do direito dos animais, influenciando, por certo, as gerações presente e futuras que se debruçam sobre o tema. Cumpre destacar também a Declaração Universal dos Direitos dos Animais, da UNESCO, de 1978, que em seu artigo 2º proclama<sup>22</sup>:

- a) Cada animal tem direito ao respeito.
- b) O homem, enquanto espécie animal, não pode atribuir-se o direito de exterminar os outros animais, ou explorá-los, violando esse direito. Ele tem o dever de colocar a sua consciência a serviço dos outros animais.
- c) Cada animal tem direito à consideração, à cura e à proteção do homem

Conforme se extrai do dispositivo da declaração, o respeito é direito fundamental inerente também aos animais não-humanos, mas, infelizmente, não é uma prática muito vista nos dias de hoje.

Vale destaca episódio interessante ocorrido em 1855. Trata-se de uma carta enviada por um membro da tribo Suquamish, o cacique Seattle, ao Presidente dos Estados Unidos, após ser informado do interesse do Estado de usar as terras ocupadas por

---

21 Vide sitio <http://www.politics.co.uk/reference/animal-welfare>. Acesso em 19.12.2015.

22 UNESCO. Declaração Universal dos Direitos dos Animais de 1978. Disponível em <http://www.urca.br/ceua/arquivos/Os%20direitos%20dos%20animais%20UNESCO.pdf>. Acesso em 19.12.2015.

seu povo. Veja-se parte desta carta:

Sou um selvagem e não compreendo como um fumegante cavalo de ferro possa ser mais valioso que um bisão, que nós, peles vermelhas matamos apenas para sustentar a nossa própria vida. O que é o homem sem os animais? Se todos os animais acabassem os homens morreriam de solidão espiritual, porque tudo quanto acontece aos animais pode também afetar os homens. Tudo quanto fere a terra, fere também os filhos da terra<sup>23</sup>.

As palavras do indígena revelam não apenas diferenças culturais, mas como grande parte da população, que se considera “civilizada”, não tem ainda uma relação de respeito com os demais seres vivos. Com efeito, não se advoga aqui o preservacionismo pleno do Meio Ambiente natural, pois é dele que se extrai a subsistência, o que se busca é, de fato, a construção de uma relação de respeito entre os homens e os animais não-humanos.

O atual Papa (Papa Francisco), em sua encíclica *Laudato Si*<sup>24</sup>, faz uma reflexão sobre o cuidado da casa comum, no capítulo II, ressaltando a importância de todas as espécies vivas, visto que cada criatura tem seu espaço e relevância no mundo<sup>25</sup>:

(...) compreende-se melhor a importância e o significado de qualquer criatura, se a contemplarmos no conjunto do plano de Deus. Tal é o ensinamento do Catecismo: “a interdependência das criaturas é querida por Deus. O sol e a lua, o cedro e a florzinha, a águia e o pardal: o espetáculo das suas incontáveis diversidades e desigualdades significa que nenhuma criatura basta a si mesma. Elas só existem na dependência umas das outras, para se completarem

23 Trecho da Carta extraído de <http://www.culturabrasil.org/seattle1.htm>

24 PAPA FRANCISCO. Carta Encíclica *Laudato Si*, Sobre o Cuidado da Casa Comum. São Paulo Ed. Paulinas 2015

25 Ob. cit., *Laudato Si* p.68



mutuamente no serviço umas das outras”<sup>26</sup>.

Sem dúvida, na linha de pensamento do Papa Francisco, registrado na mencionada Encíclica, o respeito às diferenças entre as espécies de animais (humanos e não-humanos) é corolário do princípio da igualdade, na vertente de que todos são iguais, considerando as especificidades de cada ser vivo.

No tocante à evolução da teoria dos direitos animais, percebe-se, especialmente, a partir da década de 1980, o aumento de grupos e movimentos sociais em prol dos interesses dessas vidas. Vale mencionar, a obra do ativista vegetariano Tom Regan<sup>27</sup>, “Jaulas Vazias”, o qual defende que o homem pode viver sem o consumo dos produtos de origem animal, ressaltando a luta pela liberdade do animal. Nesse diapasão, segundo o autor em tela, os homens podem ter prejuízo a sua saúde ao consumirem produtos de origem animal, lembrando que, em geral, alguns medicamentos são antes testados nos animais por sua similaridade corpórea. Desse modo, as espécies deveriam ser tratadas com certo grau de igualdade, sendo, portanto, inconcebível a ideia de tê-los como material de consumo, seja em valor nutricional, vestimenta ou outro fim, tendo em vista a diversidade de produtos encontrados no mercado atual de origem vegetal e sintético.

No III Congresso de Bioética e Bem-estar animal, realizado em Curitiba, em 2014, estudiosos do Brasil e do exterior debateram temas como “consciência animal”; “a titularidade de sujeito de direitos aos animais”; “a saúde de animais confinados”;

---

<sup>26</sup> Ob. cit *Laudato Si* p. 71

<sup>27</sup> Tom Regan é professor emérito de filosofia da Universidade do Estado da Carolina do Norte, EUA. Seu livro “Jaulas Vazias: Encarando o Desafio do Direito dos Animais” foi indicado para o Prêmio Pulitzer de jornalismo e para o Prêmio Nacional do Livro dos EUA- lançado no Brasil em 2006, pela editora Lugano. <https://defensoresdosanimais.wordpress.com/entrevistas/entrevista-tom-regan-2/>. Acesso em 16/11/2015

“iniciativas brasileiras em prol do bem-estar animal” etc. Dentre os trabalhos apresentados, cabe destacar o da bióloga Françoise Wemelsfelder, no qual ela aborda o tema sobre os sentimentos dos animais. Segundo a pesquisadora<sup>28</sup>:

In animal welfare science there is growing recognition of the need to understand and respect the perspective of animals on the world (Dawkins, 2006). New methods for investigating animal feelings are being developed, and being tested for scientific validity and reliability<sup>29</sup>.

Elida Séguin menciona que a “experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didáticos ou científicos, quando existirem recursos alternativos é crime que preocupa os cientistas e docentes de biologia, e ainda aos ambientalistas (que vem se mobilizando para limitar os excessos)”<sup>30</sup>. Nesse contexto é oportuno mencionar o art. 32, do diploma normativo brasileiro que disciplina os crimes ambientais (Lei nº 9.605/1998):

Art. 32. Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos:  
Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.  
§ 1º Incorre nas mesmas penas quem realiza experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didáticos ou científicos, quando existirem recursos alternativos.  
§ 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço, se ocorre morte do animal.

---

28 WEMELSFELDER, Françoise. *The human perception of animal feelings*. Anais do III CONGRESSO BRASILEIRO DE BIOÉTICA E BEM-ESTAR ANIMAL: Ciência e Bem-estar Animal - Expandindo Horizontes. Curitiba, 5 a 7 de agosto de 2014. Disponível em <http://portal.cfmv.gov.br/portal/uploads/anaisIII.pdf>. Acesso em 20.12.2015.

29 Tradução livre: “no universo da ciência do bem-estar animal tem se constatado a necessidade de se entender e respeitar a perspectiva dos animais no mundo (Dawkins, 2006). Novos métodos para investigar sentimentos animais estão sendo desenvolvidos e sendo testados”.

30 SEGUIN, Elida. *O Direito Ambiental Nossa casa Planetária*. 3º ed., Rio de Janeiro, Ed. Forense, 2006, p. 444,

O que se verifica, a partir do exame do dispositivo em tela, é que a legislação penal pátria traz sanções extremamente brandas para os crimes contra os animais não-humanos.

## O DIREITO E O CENÁRIO CONTEMPORÂNEO

Apesar dos grandes índices de poluição, da pesca predatória, da caça ilegal, do desmatamento e do domínio de grandes indústrias, há crescente tendência pela busca de soluções alternativas para combater os efeitos nocivos dessas práticas<sup>31</sup> e para a criação de uma consciência nova, voltada para a proteção do meio ambiente. E nesse sentido, a promoção da educação ambiental é um caminho sem volta, ou seja, deve ser implementada de forma efetiva pelo Estado e pelos demais setores da sociedade. O papel da educação ambiental é reconhecido para o desenvolvimento global, conforme se observa no Princípio nº 19 da Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972, também conhecida como Declaração de Estocolmo<sup>32</sup>:

É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para

---

31 Por práticas ultrapassadas, na mineração, ocorreu recentemente a maior tragédia do século, no Brasil. A ruptura de duas barragens da mineradora Samarco (mineradora brasileira fundada em 1977 e atualmente é controlada através de uma joint-venture entre a Vale S.A. e a anglo-australiana BHP Billiton) em 13.nov.2015. "Peixes morreram com a lama que tomou o Rio Doce. Muitas plantas e animais foram soterrados, outros ficaram sem oxigênio na água. A recuperação da natureza local é impossível, dizem ambientalistas da Associação dos Pescadores e Amigos do rio Doce". Notícia disponível em: <http://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2015/11/13/rio-doce-precisa-de-aco-es-para-garantir-sobrevida-e-tera-danos-por-decadas.htm> por CYMBALUK, Fernando e MARQUES, Maria Júlia . Acesso em 15/11/2015.

32 Vide sítio: [http://www.apambiente.pt/\\_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1972](http://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1972). Acesso em 21.12.2015.

fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente humano e, ao contrário, difundam informação de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos.

A Lei brasileira nº 9.795/99<sup>33</sup>, que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental, também traz uma série de princípios e regras para o implemento de políticas públicas voltadas para a consciência ambiental, mas, infelizmente, tal diploma normativo está distante da efetividade esperada.

No campo do Constitucionalismo, duas Cartas se destacam: a Constituição de Montecristi da República do Equador de 2008<sup>34</sup> e a Constituição Política do Estado Boliviano de 2009<sup>35</sup>. Ambas trazem uma proposta de englobar todas as espécies em sua proteção, não apenas focar na proteção dos direitos da humanidade, mas de todas as formas de vida.

Recentemente, em janeiro de 2015, o Direito francês inovou,

---

33 Brasil. Poder Legislativo. Lei nº 9.795/99- Política Nacional de Educação Ambiental. "Art. 3º. Como parte do processo educativo mais amplo, todos têm direito à educação ambiental, incumbindo: IV - aos meios de comunicação de massa, colaborar de maneira ativa e permanente na disseminação de informações e práticas educativas sobre meio ambiente e incorporar a dimensão ambiental em sua programação; V - às empresas, entidades de classe, instituições públicas e privadas, promover programas destinados à capacitação dos trabalhadores, visando à melhoria e ao controle efetivo sobre o ambiente de trabalho, bem como sobre as repercussões do processo produtivo no meio ambiente".

34 "[...]Celebrando a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y Que es vital para nuestra existencia, INVOCANDO el nombre de Dios y reconociendo nuestras diversas formas De religiosidad y espiritualidad, APELANDO a la sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen Como sociedad, COMO HEREDEROS de las luchas sociales de liberación frente a todas Las formas de dominación y colonialismo, Y con un profundo compromiso con el presente y el futuro, Decidimos construir Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay;[...]"

35 "[...]Cumpliendo el mandato de nuestros pueblos, con la fortaleza de nuestra Pachamama y gracias a Dios, refundamos Bolivia.[...]"

alterando o texto de seu Código Civil, a fim de reconhecer aos animais a qualidade de “seres vivos dotados de sensibilidade”- os quais até então eram classificados como “bens semoventes”. Tal medida ainda não gerou resultados práticos esperados, mas é fato que ilustra a atual tendência da sociedade em proteger, não somente os animais domésticos, mas também os destinados ao trabalho, consumo e entretenimento humano.

Cumpramos ressaltar também a importante decisão proferida, no dia 18 de dezembro de 2014, pela Câmara Federal de Cassação, do Supremo Tribunal da Argentina. No bojo de um Habeas Corpus impetrado pela ONG Afada (Associação de Funcionários e Advogados pelos Direitos dos Animais) em favor de uma orangotango, nominada de Sandra<sup>36</sup>. Na decisão os magistrados <sup>37</sup>pronunciaram-se no sentido de que “a partir de una interpretación jurídica dinámica y no estática, menester es reconocerle al animal el carácter de sujeto de derechos, pues los sujetos no humanos (animales) son titulares de derechos, por lo que se impone su protección en el ámbito competencial correspondiente”<sup>38</sup>. Com efeito, tal exegese vai de encontro ao disposto no Código Civil daquele país, no qual os animais são considerados coisas semoventes, na mesma linha do Código Civil brasileiro de 2002.

De fato, a mudança legislativa francesa e a decisão judicial

---

36 CANALES, Loren Claire Boppré. Vida na prisão: Habeas Corpus a favor da orangotango Sandra é recusado na Argentina. Disponível em <http://www.anda.jor.br/22/11/2014/vida-prisao-habeas-corpus-favor-orangotango-sandra-recusado-argentina>. Acesso em 21.12.2015.

37 Tradução livre: “a partir de uma interpretação jurídica que é dinâmica e não estática, cabe reconhecer ao animal o caráter de sujeito de direitos, sujeitos não-humanos (animais) são titulares de direitos, pelo que impõe a sua proteção na respectiva área de competência”.

38 ARGENTINA. *Centro de Información Judicial. Agência de Noticias del Poder Judicial*. Disponível em <http://www.cij.gov.ar/nota-14651-Casaci-n-reconoce-derechos-a-los-animales-y-declina-en-un-caso-la-competencia-en-el-fuero-penal-de-la-Ciudad.html>. Acesso em 21.12.2015.

argentina traduzem certa evolução na seara dos direitos animais, servindo de exemplos para as demais sociedades estatais, mas há, ainda, longo caminho a trilhar para o desenvolvimento da cultura de que outros seres vivos, como a água<sup>39</sup> e os animais, podem ser titulares de direitos e de dignidade.

Em terra brasilis não se pode afirmar que exista propriamente lacuna protetiva dos animais, todavia, tal complexo normativo parte de uma visão extremamente antropocêntrica, segundo a qual os animais são “coisas semoventes”. De acordo com o art. 1.442 do Código Civil pátrio de 2002, os animais podem inclusive ser objeto de penhor.

A Carta Constitucional de 1988 estabelece, em seu art. 225, §1º, inciso VII, como dever do Estado a tutela da fauna, impondo medidas que evitem os meios cruéis contra os animais. Há, ainda, as leis infraconstitucionais; à guisa de exemplo, destacam-se: a Lei nº9.605/98 (que trata dos crimes Ambientais), a Lei nº9.985/00 (disciplina as Reservas da Fauna), a Instrução Normativa nº 3 de 17/01/2000, editada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que prevê o abate humanitário de animais.

A despeito deste conjunto de normas, o que se vê, no mundo da vida, são práticas abusivas e condenatórias contra os animais, mesmo aqueles separados para o abate, não recebem, de modo geral, os cuidados e o respeito devidos.

Ainda se vive sob a perspectiva de que somente os animais humanos têm sentimentos e pensam. De fato, a racionalidade é uma virtude do homem, ocorre que tal característica não pode

39 Sobre a tese de a água ser sujeito de direitos, vide CARLI, Ana Alice De. A água como sujeito de direitos. Revista Internacional de Direito Ambiental – Ano III, nº9, set/dez. 2014. Caxias do Sul: Editora Plenum, pp. 39-46.

levá-lo a pensar que o meio ambiente natural foi feito somente para ele, para a realização dos seus interesses e que somente ele possui o dom do pensar e do sentir.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi exposto no presente texto, advoga-se a necessidade de se construir no Brasil uma nova cultura, na qual a relação entre o homem e os demais seres vivos seja assentada na igualdade material - todos devem tratar-se entre si com observância das peculiaridades de cada ser -; no respeito e no dever de cuidado.

Assim, acredita-se que o reconhecimento do status de sujeitos de direitos aos animais não-humanos, e, por conseguinte, de titulares de situações jurídicas subjetivas e de dignidade, pode ser um caminho para mudanças de paradigmas e para a evolução de uma relação de homem-objeto para outra fundada na ideia de ser vivo – ser vivo.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DE DIREITOS DO ANIMAL. Disponível em <http://www.anda.jor.br>. Acesso em 10.12.2015.

ANIMAL WELFARE. Disponível em <http://www.politics.co.uk/reference/animal-welfare>. Acesso em 19.12.2015.

ARGENTINA. Centro de Información Judicial. Agência de Notícias del Poder Judicial. Disponível em <http://www.cij.gov.ar/nota-14651-Casaci-n-reconoce-derechos-a-los-animales-y-declina-en-un-caso-la-competencia-en-el-fuero-penal-de-la-Ciudad.html>. Acesso em 21.12.2015.

BARATELA, Daiane Fernandes. Peter Singer e Jeremy Bentham: construindo o direito dos animais. Disponível em < <http://revistasapereaude.org> > . Acesso em 19.12.2015.

BENTHAM, Jeremy. Uma Introdução aos Princípios da Moral e da Legislação, 1789. Coleção Os Pensadores. São Paulo, Ed. Abril Cultural, 1979.

BRASIL. Poder Legislativo. Lei nº 9.795 de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988.

CANALES, Loren Claire Boppré. Vida na prisão: Habeas Corpus a favor da orangotango Sandra é recusado na Argentina. Disponível em <http://www.anda.jor.br/22/11/2014/vida-prisao-habeas-corpus-favor-orangotango-sandra-recusado-argentina>. Acesso em 21.12.2015.



CARLI, Ana Alice De. A Água e seus instrumentos de efetividade: educação ambiental, normatização, tecnologia e tributação. São Paulo: Editora Millennium, 2013.

CARLI, Ana Alice De. A água como sujeito de direitos. Revista Internacional de Direito Ambiental – Ano III, nº9, set/dez. 2014. Caxias do Sul: Editora Plenum, pp. 39-46.

CASTRO, João Marcos Adede Y, Direito dos animais na legislação brasileira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2006.

CYMBALUK, Fernando e MARQUES, MARIA Julia - Restaurar natureza tomada por lama é impossível; rio Doce pode desaparecer- <http://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2015/11/13/rio-doce-precisa-de-acoes-para-garantir-sobrevida-e-tera-danos-por-decadas.htm>.

CONDE, Francisco. Filósofos presocráticos escuelas itálicas, Disponível em: < <http://www.paginasobrefilosofia.com/html/bachi2/presocraticos/apuntes%20presocraticos/Pitagoricos/Pitagoras/Pitago.html> > Acesso em 25/09/2015.

CORRIER, Pet. <http://petcourrier.com/index.php/pt/internacional/noticias/624-franca-novo-avanco-nos-direitos-dos-animais> > Acesso em: 27/09/2015.

CROMWELL, Oliver. The Protector. Disponível em ([http://www.reformation.org/index.php/history/99-oliver-cromwell-](http://www.reformation.org/index.php/history/99-oliver-cromwell)

-the-protector- Acesso em 19/10/2015.

GÓMEZ, José Maria, **Pitágoras de Samos**. Disponível em: < <http://mimosa.pntic.mec.es/jgomez53/matema/conocer/pitagoras.htm> > . Acesso em : 25/09/2015.

GOMES, Rosangela M<sup>a</sup>. A., CHALFUN, Merry, Direito dos animais, um novo e fundamental Direito. Disponível em: < <http://www.conpedi.org.br/manaus> > Acesso em: 23/09/2015.

GRAU, Eros Roberto. Ensaio e Discurso sobre a Interpretação do Direito. 5 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

HARDING, Stephan. Terra Viva: ciência, intuição e a evolução de gaia. Tradução de Mario Molina. São Paulo: Editora Cultrix, 2008.

HOBBS, Thomas. Leviatã. 2<sup>a</sup> ed. Tradução de Rosina D'Angina. São Paulo: Editora Martin Claret, 2012.

HUFFMAN, Carl. Pythagoras. The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2014 Edition), Edward N. Zalta (ed.)

JÚNIOR, Diógenes. NOGUEIRA, José Eliaci –Disponível em: < [http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11750](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11750)(Gerações ou dimensões dos direitos fundamentais? > Acesso em: 22/09/2015

LIBRELATO, Rafael Falvo , CORDEIRO, Andressa Luiza, ADAMI, Eliana Rezende , FISCHER, Marta Luciane. Bioética Ambiental: atribuição do status moral está relacionada com a percepção da dor em animais?- Em Anais do III Congresso Brasileiro de Bioética e Bem Estar Animal realizado em Curitiba entre 05-07 de agosto de 2014, em < <http://portal.cfmv.gov.br/portal/uploads/anaisIII.pdf> > . Acesso em 21/10/2015.

MARÍAS, Julián. História da Filosofia. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2004.

MARICATE, Tiago. <http://veja.abril.com.br/multimedia/infograficos/a-historia-dos-direitos-dos-animais> > Acesso em : 23/09/2015.

MAURER, Béatrice. Notas sobre o respeito da dignidade da pessoa humana...ou pequena fuga incomplete em torno de um tema central. Tradução de Rita Dostal Zanini. In: SARLET, Ingo Wolfgang (organizador). Dimensões da Dignidade: Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2005.

MENDES, João Ismael Tomaz, O direito animal sob uma perspectiva histórica. 2010, Disponível em: < <http://www.anda.jor.br/10/11/2010/a-evolucao-da-consciencia-humana-sobre-a-protecao-animais> > Acesso em 23/09/2015.

PAPA FRANCISCO. Carta Encíclica . Laudato Si, 201, São Paulo, Ed. Paulinas, 2015.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. A origem das desigualdade entre os homens. Tradução de Ciro Mioranza. 2ª edição. Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal. Vol. 7. São Paulo: Editora Escala, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang ( organizador ). Dimensões da Dignidade: Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2005.

SEGUIN, Elida. O Direito Ambiental Nossa casa Planetária. 3º ed., Rio de Janeiro, Ed. Forense, 2006.

SOUZA, Almeida Mariângela. Entrevista da Associação de Defesa dos Animais ao professor americano Tom Regan. Disponível em : <https://defensoresdosanimais.wordpress.com/> .Acesso em 16/11/2015.

TOLEDO, Gabriela. Animais sendo retalhados para fins didáticos. Disponível em [http://www.pea.org.br/curiosidades/curiosidades\\_frases.htm](http://www.pea.org.br/curiosidades/curiosidades_frases.htm). Acesso em 22.11.2015.

UNESCO. Declaração Universal dos Direitos dos Animais de 1978. Disponível em <http://www.urca.br/ceua/arquivos/Os%20direitos%20dos%20animais%20UNESCO.pdf>. Acesso em 19.12.2015.

WEMELSFELDER, Françoise. The human perception of animal feelings. Anais do II CONGRESSO BRASILEIRO DE BIOÉTICA E BEM-ESTAR ANIMAL: Senciência e Bem-estar Animal -Expandindo Horizontes. Curitiba, 5 a 7 de agosto de 2014. Disponível em <http://portal.cfmv.gov.br/portal/uploads/anaisIII.pdf>. Acesso em 20.12.2015.



# AS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DO ESTATUTO JURÍDICO DOS ANIMAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Daniel Braga Lourenço<sup>1\*</sup>

## RESUMO

Desde tempos remotos compreendemos os animais como objetos voltados à satisfação dos interesses humanos. O apelo a uma nova compreensão da realidade animal repousa fundamentalmente no fato de que as características que compartilham com os seres humanos são mais relevantes do que aquilo que os separa. Este artigo argumenta que as propostas voltadas à modificação do estatuto jurídico dos animais que tramitam atualmente no Congresso Nacional brasileiro visando alterar o enquadramento

<sup>1\*</sup> Daniel Braga Lourenço é Doutor em Direitos Fundamentais pela Universidade Estácio de Sá – UNESA/RJ e Mestre em Direito, Estado e Cidadania pela Universidade Gama Filho – UGF/RJ. É Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Guanambi-BA. Professor Adjunto de Direito Ambiental e Biomedicina da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Professor de Ética Ambiental e Direito Ambiental Econômico do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais – IBMEC. Professor da Pós-Graduação em Direito Ambiental Brasileiro da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUCRio. Professor de Direito Ambiental da Escola Superior da Advocacia e da Fundação Escola da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Professor Convidado do FGV Law Program (FGV Direito Rio). Professor Visitante da Pace Law School pelo programa BAILE (White Plains - EUA) e da Universidad Nacional del Nordeste (Corrientes - Argentina). Membro do Animal Legal Defense Fund - ALDF e do Centro de Ética Animal e Ambiental da UFRJ. Integra as Comissões de Direito Ambiental e de Proteção e Defesa dos Animais, ambas da Ordem dos Advogados do Brasil (seccional do Rio de Janeiro), e os Conselhos Editoriais da Editora Núria Fabris e da Revista de Direito Luso-Brasileiro da Faculdade de Direito de Lisboa. É editor da Revista da Faculdade de Direito de Guanambi-BA. Autor da obra “Direito dos Animais: Fundamentação e Novas Perspectivas”; (Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008, 566p.) e de diversos trabalhos na área da Ética Animal, Ética Ambiental e Direito Ambiental.

jurídico-dogmático dos animais não são efetivas.

**Palavras-chave:** Animais, Direito dos Animais, bem-estar animal, ética animal, projetos-de-lei, Congresso Nacional do Brasil.

## ABSTRACT

From the earliest times, animals were understood as object of human interests. The appeal to some newer and deeper understanding of the subject rest on the claim that what they share with human beings is more important than what separates them. This essay argues that the proposals to change the legal status of animals from their current position as items of property in Brazil are not effective to modify the legal framework of animality within the existing property paradigm.

**Keywords:** Animals, animal rights, animal welfare, animal ethics, legal proposals, Brazilian National Congress.

## NOTA INICIAL: O DUALISMO HOMEM/ ANIMAL

O pensamento ocidental caracteriza-se por demarcar grandes oposições entre as quais pode-se citar: natureza e cultura; natural e artificial; corpo e alma; primitivo e civilização; razão e emoção; humano e animal. Muito embora o objeto deste trabalho



não seja o de examinar o fundamento de validade das diferentes posições filosóficas a respeito do valor (valor intrínseco vs. valor instrumental) dos animais, pode-se afirmar que em relação a estes últimos, essa cosmovisão dualista passou sistematicamente a corroborar a pré-compreensão no sentido de que os animais representariam uma condição de falta, de ausência, quando comparados à humanidade.

São, emblematicamente, os não humanos. A partícula “não” é especialmente reveladora porque torna o humano o padrão, a norma. Em outras palavras, tal como denotam, dentre outros, Ingold<sup>2</sup>, Agamben<sup>3</sup>, e Derrida<sup>4</sup>, animais são aqueles seres privados daquilo que, por oposição, marca ou simboliza a essência da experiência humana de mundo.

É curioso perceber que se de um lado a humanidade está inafastavelmente inserida na dimensão biológica da animalidade, afinal não há dúvida alguma sobre o fato de a espécie *Homo sapiens* integrar o reino animal (noção segundo a qual todos os animais são singulares e os homens são apenas mais uma espécie dentre tantas outras), a condição animal revela uma fronteira praticamente intransponível que separa essas duas categorias estanques.

Neste contínuo processo de expulsão da condição animal do homem passamos simbolicamente a enxergar os animais como entes desprovidos dos atributos considerados supostamente relevantes para determinarem a inclusão na comunidade moral<sup>5</sup>.

2 INGOLD, Tim. Humanidade e animalidade, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.º 28, Rio de Janeiro, 1995.

3 AGAMBEN, Giorgio. *O aberto: o homem e o animal*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

4 DERRIDA, Jacques. *O animal que logo sou*. São Paulo: UNESP, 2002.

5 Embora tenha se tornado corrente o uso da expressão *animal não humano* para designar os animais (parte do êxito da expressão decorre de chamar a atenção para a relação de pertencimento biológico comum que une evolutivamente todos os animais, incluindo, evidentemente, o homem), ela possui o problema central de tomar o humano como referência e os demais como os não pertencentes, algo comum nas definições negativas. Além disto, tal como destaca Derrida, seja utilizando o vocábulo *animal*, seja a expressão

A supramencionada nomenclatura designativa da espécie humana revela este fenômeno com bastante clareza. Ao classificar taxonomicamente a humanidade, Lineu adjetivou-a de sapiens, vislumbrando na capacidade da razão (cognição) o elemento que fundaria a diferença ontológica em relação aos demais viventes. Ao longo do tempo, outros elementos passariam a disputar com a razão esta posição de primazia distintiva, seja destronando-a ou a ela se somando, como ocorreu, por exemplo, com o caso da linguagem articulada, da consciência, da produção de cultura, da capacidade do agir moral, entre tantas outras. De uma forma ou de outra, extirpado o aspecto humano, o que restará aos animais será apenas uma vida nua<sup>6</sup>.

Os animais representariam, no âmbito da categoria da condição animal, aquilo que se contrapõe ao fenômeno humano (condição humana), todo um enorme bloco de seres que estão excluídos, por ausência de singularidade, do padrão considerado relevante para ingresso na subjetividade<sup>7</sup>. Essa privação é nor-

---

*animais não humanos*, o fato é que agrupar toda a multiplicidade da vida animal em um único termo seria em si mesmo uma forma de violência em razão da variada gama de diferenças de interesses e especificidades existentes entre esses seres (fenômeno da massificação de sentido). A respeito do tema do uso da linguagem como instrumento de manutenção da exploração animal recomenda-se a leitura de DUNAYER, Joan. **Animal equality**: language and liberation. Maryland-EUA: Ryce Publishing, 2001; e FREEMAN, Carrie Packwood. *Embracing humanimality: deconstructing the human/animal dichotomy*. In: GOODALE, Greg; BLACK, Jason Edward (orgs.). **Arguments about animal ethics**. Maryland-EUA: Lexington Books, 2010.

6 Agamben refere-se a este processo de formação e de reconhecimento da identidade humana por “máquina antropológica”. Um dos resultados deste fenômeno é a referida *vida nua*, a qual é, por essência, descartável, pode ser tirada sem haver a configuração de crime (e.g. no caso humano não há homicídio na eliminação de vidas nuas), é uma vida, portanto, exposta à morte. São seres *matáveis* ou, na expressão de Bauman, *vidas para consumo*, que podem ter o seu valor traduzido financeiramente (que é o sentido Kantiano proposto para as coisas). Cf. AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer**: o poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

7 Ingold destaca que mesmo entre humanos, sempre foi tormentosa a demarcação das fronteiras da humanidade. Ilustra essa dificuldade com o relato do navegador holandês Nicolas Köping, que em 1647 servia a bordo de um navio na baía de Bengala. Certo dia, o navio aproximou-se de uma ilha onde seus habitantes, nus, portavam caudas semelhantes à dos gatos. Posteriormente, o relato de Köping foi retomado em um dos tratados de Lineu por um aluno seu, Hoppius, em 1760. Os homens que tinham caudas foram classificados como uma espécie de macaco, então simbolicamente chamada de “lúcifer”. Um juiz escocês, erudito e excêntrico, de nome James Burnett, também conhecido como Lord Monboddou, foi um dos que leram a exposição de Hoppius. No primeiro dos seis

malmente atributiva de um sentido diminuído, e normalmente pejorativo, para a animalidade, funcionando como uma espécie de espelho negativo da dimensão humana<sup>8</sup>. Tal como anteriormente mencionado, de forma geral animais são seres marcados pela falta, são brutos, bestiais, instintivos/emocionais.<sup>9</sup>

A cultura, neste sentido, sublinha a exclusividade da participação do homem na condição humana, tornando-o um sujeito (agente) moral, uma pessoa, um alguém e não algo. Será um ente que possui uma dignidade existencial própria, imanente, fato que lhe concede imediato e automático acesso

volumes de sua obra, intitulada *Of the Origin and Progress of Language*, publicada entre 1773 e 1792, Monbodo pôs-se a demonstrar as continuidades e os contrastes entre os homens e os outros animais, tendo chegado à conclusão fundamental de que características fenotípicas como a cor da pele, possuir cauda, não excluiriam esses seres do gênero *Homo*. Darwin, mais tarde, no século XIX, reforça cientificamente essas noções de Monbodo no sentido de negar uma forma essencial para a humanidade em razão de um campo contínuo de variação. As espécies biológicas, neste sentido, não seriam tipos naturais e sim categorias construídas para por ordem no mundo natural pelo homem e torná-lo com isto assimilável (INGOLD, op.cit., p. 3-4).

8 A mesma lógica ocorre com os processos definidores da categoria do *primitivo*. Os denominados *selvagens, estrangeiros, bárbaros, indígenas*, entre outros, foram na maior parte das vezes encarados como indivíduos semi-humanos, ou seres humanos apenas em parte ou potencial. Curioso exemplo deste fenômeno pode ser percebido com o episódio envolvendo o debate (em duas sessões: a primeira em agosto de 1550 e a segunda em maio de 1551) entre o clérigo Bartolomeu de Las Casas e o historiador da corte espanhola Juan Ginés de Sepúlveda. A grande questão a ser resolvida era delimitar se seria justa a guerra movida contra os povos ameríndios a fim de torná-los cristãos. Nesse debate discutiu-se não só a própria legitimidade do processo de conquista do Novo Mundo mas, também, saber se os “índios” seriam seres humanos plenos, dotados de alma, ou uma espécie “inferior” de homem. A lógica da guerra justa, do *escravo por natureza* sempre teve como um de seus elementos centrais a despersonalização e a desqualificação do subjugado. É curioso mesmo perceber que essa concepção baseada no escalonamento de valor que toma como referência um suposto padrão humano pode ser observada na tendência de parte do próprio movimento animalista de considerar os interesses de seres filogeneticamente próximos ao homem como automática e necessariamente mais relevantes que os das demais criaturas.

9 É também por esta razão que a lógica de desqualificação do outro normalmente assume um viés despersonalizador. Durante a história foi infelizmente comum que determinados povos e etnias fossem taxados de animalescos ou portadores de determinadas características, geralmente fenotípicas, que os retirava do contexto de um suposto padrão do humano. A escravidão, ao menos em algumas de suas etapas, consolidou o exemplo mais extremado desse processo de negação do *humano*, pois uma de suas estratégias opressivas era a de conscientemente *desumanizar* a figura do escravo (o próprio vocábulo escravo possui como raiz etimológica *eslavo*, sugerindo a criação desse estereótipo racial). A negativa de direitos, a marginalização social bem como os constantes e bárbaros castigos corporais impingidos retiravam dos escravos a sua dignidade e tornava-os, aos olhos dos exploradores, similares aos demais seres brutos, assujeitáveis, domesticáveis. René Girard destacou que o gradual desaparecimento da fronteira entre homem e animal é especialmente simbólica naqueles que são marcados como vítimas (GIRARD, René. **The scapegoat**. Baltimore: John Hopkins, 1986). O uso do repertório das imagens de animais para desumanizar os “inimigos” ou subalternos pode ser examinado na obra de DAVIS, David Brion. **Inhumane bondage: the rise and fall of slavery in the new world**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

aos direitos fundamentais. A animalidade, por sua vez, ficará tradicionalmente conectada apenas e tão somente ao mundo instrumental. Normalmente essa posição que confere estatuto moral próprio ao homem e, paralelamente, nega esta atribuição aos animais, está conectada ao fenômeno do antropocentrismo<sup>10</sup>, que significa justamente afirmar que o mundo não humano possui valor somente na medida em que atenda, direta ou indiretamente, a interesses, preferências, necessidades, utilidades ou conveniências humanas (valor relacional). Dito de outra forma, na sua acepção mais rotineira, o homem é a única fonte de valor moral.

## OS PROCESSOS DE REIFICAÇÃO DA ANIMALIDADE NO ÂMBITO DO DIREITO

O mencionado dualismo homem/animal<sup>11</sup> reflete-se diretamente no mundo do Direito. Os mais variados sistemas jurídicos corroboram compreensões acerca da humanidade, e, analogamente, do conceito de pessoa, que são formadas essencialmente a partir da oposição à categoria dos animais<sup>12</sup>. Estes últimos são

10 A negação do antropocentrismo não passa necessariamente pela atribuição de valor intrínseco à natureza ou aos entes naturais não humanos. Explicando melhor, poderíamos nos opor ao antropocentrismo sustentado que o valor de cada organismo é medido em função da sua contribuição para o equilíbrio ou a estabilidade do ecossistema; ou, ainda, que não existe a própria categoria “valor intrínseco”. A única coisa certa é que para contrapormos a posição antropocêntrica precisamos de negar que o centro da preocupação moral sejam os interesses humanos. No entanto, este centro pode ser ocupado por outra coisa ou propriedade ou mesmo partir-se da noção de que não exista centro algum.

11 Uma disciplina emergente, conhecida como *antrozologia* consiste justamente em estudar os modos pelos quais utilizamos comparações para demarcar as fronteiras entre os humanos e outras criaturas.

12 Jean-Pierre Digard afirma que desde o advento da domesticação os animais têm servido como meio de definição do lugar apropriado para o homem e para a mulher no universo. Embora as hierarquias sociais humanas variem historicamente, guardam correspondência com os tipos de relações que envolvem a subjugação e exploração dos animais. (DIGARD, Jean-Pierre. *L'homme et*

classificados formalmente como objetos, coisas, itens sujeitos às relações dominiais e apropriativas.

Bastaria um rápido sobrevoo sobre o ordenamento jurídico brasileiro para constatarmos esse fato. A Constituição Federal de 1988 cita os animais quando trata da competência administrativa comum atribuída a todos os entes federativos para o exercício do poder de polícia ambiental no sentido de “preservar a fauna”<sup>13</sup> (art. 23, VII<sup>14</sup>) e na competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para editar ato normativo relativo à matéria “fauna” (art. 24, VI<sup>15</sup>).

Embora o capítulo dedicado ao meio ambiente traga importante norma constante do art. 225, § 1º, VII<sup>16</sup>, que determina o dever do Poder Público proteger a fauna e de coibir os atos que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade<sup>17</sup>,

---

**les animaux domestiques: Anthropologie d'une passion.** Paris: Fayard, 1989).

13 É curiosa essa referência ao vocábulo *fauna* na legislação. Embora em outros momentos haja menção à palavra animal (ou animais), predomina uma compreensão coletiva acerca deste vocábulo. Animais normalmente são compreendidos como representativos de espécies ou coletividades, raramente como indivíduos. O fato de as condutas abusivas ou de maus tratos, no Brasil, estarem inseridas no âmbito da Lei n. 9.605/98 (tipificadas como crime pelo art. 32 do referido diploma legal), vulgarmente conhecida como Lei de Crimes Ambientais, também denota este aspecto coletivista. Ilustrativamente, se alguém é denunciado pela eventual prática de um crime contra um animal, na verdade, via de regra, estará em jogo, como objeto material da conduta, o valor ambiental (*relacional*) do animal, expresso no incômodo moral e emocional que a coletividade tem em tomar conhecimento destas condutas. O animal é nada mais que um objeto do cenário ambiental (*recurso natural*). Daí porque, em princípio, penso ser a arena do Direito Ambiental um local impróprio para tratar adequadamente da questão atinente ao estatuto moral e jurídico dos animais. O tema, por exemplo, atinente aos direitos dos animais, seria mais adequadamente proposto no âmbito da teoria dos direitos fundamentais.

14 Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) VII – preservar as florestas, a fauna e a flora.

15 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

16 Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

17 Há uma discussão doutrinária que diz respeito à autoaplicabilidade do art. 225, § 1º, VII, da Constituição Federal, em razão

tal dispositivo é usualmente interpretado pela doutrina e pela jurisprudência no sentido de conferir apenas uma proteção indireta ou reflexa aos animais. A interpretação vigente é a de que o vocábulo crueldade, que vem do latim *crudelitas*, de *crudus*, originário de *cruur* (sangue vivo), está normalmente associado à causação de um ato impiedoso ou insensível. Nesta linha, somente os atos flagrantemente teratológicos, associados a um estado ou predisposição mental individual por parte do agente de causar dor, lesão ou sofrimento, de forma deliberada e sem motivo razoável (“sofrimento desnecessário”), mereceriam o repúdio do ordenamento jurídico. Por oposição, atos que causam sofrimento, mas que sejam supostamente motivados pelo preenchimento de demandas humanas consideradas relevantes, seriam, via de regra, justificáveis<sup>18</sup>.

Não é por outro motivo que o próprio texto constitucional, no art. 23, VIII<sup>19</sup>, estabelece como atribuição comum do Estado “fomentar a atividade agropecuária, e organizar o abastecimento alimentar”. A criação, o manejo e o abate de animais para consumo humano é enxergado, sob a ótica constitucional, como atividade econômica que deve ser estimulada.

O Direito Penal, por sua vez, trabalha com a concepção de

---

da expressão “na forma da lei”. A despeito desse debate, o fato é que pelo menos desde 1934, com a edição do Dec. n. 24.645/34, possuímos norma infraconstitucional que regulamenta especificamente o ato de abuso e crueldade para com animais. Embora sustentemos a vigência do Dec. n. 24.645/34, a Lei n. 9.605/98 é hoje a principal referência normativa sobre o assunto, pois tipifica como crime as condutas de maus tratos (que são também infrações administrativas à luz do disposto no Dec. 6.514/08).

18 A pretendida equivalência entre o conceito de *crueldade* e o de *sofrimento desnecessário* é, em si, bastante problemática na medida em que admite, *a contrario sensu*, a existência de causação de um sofrimento *necessário*. No entanto, as hipóteses de transferibilidade de dano e risco a terceiros são normalmente vistas como absolutamente excepcionais e, em princípio, só deveriam ser aceitas se acarretassem benefícios efetivos e relevantes para a vítima que sofre (o que, na ampla maioria dos casos, não traduz as hipóteses de uso de animais pelos humanos).

19 Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar.

que deixar atos cruéis impunes poderia colaborar para o embrutecimento do homem em relação ao seu próprio semelhante. Esta tese recebe o nome de “transbordamento moral”, pois seu fundamento está em afirmar que aquele que reiteradamente pratica o mal para com os animais poderá, ao menos potencialmente, tornar-se insensível ao sofrimento humano. Portanto, quando a legislação penal, regulamentando a norma constitucional que veda a crueldade, estabelece tipos penais associados aos maus tratos, como é o caso paradigmático do art. 32 da Lei n. 9.605/98<sup>20</sup>, estaria em realidade tutelando a própria humanidade e não os animais, que não seriam vistos como vítimas ou sujeitos passivos das condutas abusivas e sim meros objetos materiais do tipo penal, tal como ocorre, por exemplo, com uma cadeira ou um telefone celular, no crime de dano previsto no art. 163 do Código Penal. É como se houvesse uma projeção de atentado à dignidade humana na violação perpetrada diretamente contra o animal. Podemos exemplificar esta colocação com o caso de danos corporais impingidos aos animais. O entendimento predominante é de que a mutilação meramente recreativa de um animal deve ser punida em função deste ser vivo refletir a vida e a integridade físico-psíquico humanas e, por tal razão, tal atentado ao animal atingiria reflexamente a própria dignidade humana e

---

20 Art. 32. Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos: Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa. § 1º Incorre nas mesmas penas quem realiza experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didáticos ou científicos, quando existirem recursos alternativos. § 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço, se ocorre morte do animal.

não a integridade a dignidade existencial do próprio animal<sup>21 22</sup>.

Do ponto de vista do Direito Civil, o cenário não se altera. A dicotomia clássica entre sujeitos e objetos de direito assinala um regime jurídico claramente distinto aplicável a essas categorias. O Livro I do Código Civil, composto pelos arts. 1º a 78, cuida das pessoas naturais e jurídicas, seguido do Livro II, arts. 79 a 103, que disciplina e classifica os bens. Pessoas naturais são o exemplo paradigmático de sujeitos de direito que têm assegurado, desde o nascimento, automaticamente, uma variada gama de direitos fundamentais pelo mero fato de ostentarem tal qualificação. De outro lado, os animais foram tradicionalmente classificados como bens móveis, ou, para utilizarmos uma nomenclatura já abandonada pelo art. 82 do novo Código Civil, Lei n.º 10.406/12, como bens semoventes, isto é, aqueles bens “suscetíveis de movimento próprio, ou de remoção por força alheia, sem alteração da substância ou da destinação econômico-social”.

Não é por outra razão que em vários dispositivos do referido

21 “A conduta de mutilar, com finalidade puramente recreativa, um animal, por exemplo, um cachorro, deve ser punida porque este ser vivo reflete a vida e a integridade físico-psíquica humanas e, por tal razão, a mutilação animal atinge a própria dignidade humana. É por esta razão que se sente raiva, asco, dentre outros sentimentos, quando se vislumbra o atuar de alguém que maltrata os animais. Sentimentos estes que surgem, da mesma forma, ainda que em maior intensidade – pelo menos em regra, mas não necessariamente –, quando o maltrato é cometido contra uma pessoa. Não se defende a tutela do sentimento humano frente a estas condutas ignóbeis e nem o sentimento de solidariedade entre Homens e animais. Defende-se, sim, a tutela da vida e da integridade física dos animais enquanto projeções da vida e da integridade humanas, pois suas violações atingem a própria dignidade humana. Este espelho valorativo importa ao Homem na medida em que ele contribui para a formação de sua personalidade e do modo de agir para com seus semelhantes, tendo em vista a referida convivência próspera. A vedação dos maus-tratos a animais tutela valores básicos da pessoa humana e da convivência humana e não dos animais em si próprios ou de eventual relação fraternal ou solidária que se tenha com estes. Assim, a partir da concretização do bem jurídico tutelado no crime de maus-tratos a animais, pode-se eliminar eventuais dúvidas quanto à imprescindibilidade do bem jurídico para haver legitimidade na tutela penal”. LOBATO, José Danilo Tavares. O meio ambiente como bem jurídico e as dificuldades de sua tutela pelo Direito Penal. *Revista Libertades*, n. 5, 2010, p. 69-70.

22 O próprio Código Penal traduz a visão instrumental dos animais ao tipificar no art. 162 o crime de supressão ou alteração de marca em animais, punindo a conduta de “suprimir ou alterar, indevidamente, em gado ou rebanho alheio, marca ou *senal indicativo de propriedade*”. Outro dispositivo com tal conotação é o constante do art. 259, consistente em “difundir doença ou praga que possa causar dano a floresta, plantação ou *animais de utilidade econômica*”.



diploma legal encontramos referência expressa aos animais como coisas. O art. 445, § 2º<sup>23</sup>, trata da venda de animais ao dispor sobre os vícios redibitórios; no art. 936<sup>24</sup>, há menção à responsabilidade do “dono ou detentor do animal” pelos danos causados a terceiros pelo fato do animal; no art. 1.297, § 3º<sup>25</sup>, novamente aparece menção à figura do proprietário do animal; o art. 1.313, II<sup>26</sup>, cuida do apoderamento de coisas, “inclusive animais”; o art. 1.397<sup>27</sup> afirma o direito do usufrutuário à propriedade das crias dos animais que estiverem mantidos sob os seus cuidados; os art. 1.442<sup>28</sup>, 1.444<sup>29</sup> e 1.447<sup>30</sup> disciplinam o penhor agrícola, pecuário e industrial, respectivamente, deixando clara a possibilidade dos animais serem objeto do instituto do penhor, cabendo mencionar que no art. 1.446<sup>31</sup>, faz-se alusão à possibilidade de se comprar animais da mesma espécie para substituir os eventualmente mortos (além de móveis, são em princípio fungíveis, substituíveis). A proteção à fauna aparece no art. 1.228, § 1º<sup>32</sup>, do Código Civil

---

23 Art. 445, § 2º. Tratando-se de venda de animais, os prazos de garantia por vícios ocultos serão os estabelecidos em lei especial, ou, na falta desta, pelos usos locais, aplicando-se o disposto no parágrafo antecedente se não houver regras disciplinando a matéria.

24 Art. 936. O dono, ou detentor, do animal ressarcirá o dano por este causado, se não provar culpa da vítima ou força maior.

25 Art. 1.297, § 3º. A construção de tapumes especiais para impedir a passagem de animais de pequeno porte, ou para outro fim, pode ser exigida de quem provocou a necessidade deles, pelo proprietário, que não está obrigado a concorrer para as despesas.

26 Art. 1.313. O proprietário ou ocupante do imóvel é obrigado a tolerar que o vizinho entre no prédio, mediante prévio aviso, para: (...) II - apoderar-se de coisas suas, inclusive animais que aí se encontrem casualmente.

27 Art. 1.397. As crias dos animais pertencem ao usufrutuário, deduzidas quantas bastem para inteirar as cabeças de gado existentes ao começar o usufruto.

28 Art. 1.442. Podem ser objeto de penhor: (...) V - animais do serviço ordinário de estabelecimento agrícola.

29 Art. 1.444. Podem ser objeto de penhor os animais que integram a atividade pastoril, agrícola ou de laticínios.

30 Art. 1.447. Podem ser objeto de penhor máquinas, aparelhos, materiais, instrumentos, instalados e em funcionamento, com os acessórios ou sem eles; animais, utilizados na indústria; sal e bens destinados à exploração das salinas; produtos de suinocultura, animais destinados à industrialização de carnes e derivados; matérias-primas e produtos industrializados.

31 Art. 1.446. Os animais da mesma espécie, comprados para substituir os mortos, ficam sub-rogados no penhor.

32 Art. 1.228, § 1º. O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

apenas como uma das dimensões da chamada função socioambiental da propriedade privada. Em outras palavras, o direito de propriedade deve ser exercitado tendo em mira a necessidade de proteger a “fauna” onde o valor dos animais continua sendo trabalhado apenas em sentido instrumental, como meio de atender à melhoria da qualidade de vida do homem.

Esse mesmo sentido derivativo de proteção da natureza como meio de promoção da dignidade existencial humana reflete, ainda, a compreensão que predomina no Direito Ambiental. O tratamento dispensado aos animais ocorre sempre diante do enquadramento destes como recursos ou micróbios ambientais (art. 3, V, da Lei n.º 6.938/81<sup>33</sup>). Tal como já se mencionou, via de regra, neste ramo do direito, os seres vivos são tratados em bloco (fauna), como espécie, e não como indivíduos. Nesta linha, poderíamos utilizá-los para fins considerados como supostamente necessários como é o caso típico da experimentação animal, atualmente regulada pela Lei n. 11.794/08, ou, de acordo com o art. 37 da Lei n.º 9.605/98, abatê-los para saciar a fome, proteger lavouras ou por ser o animal considerado nocivo pela autoridade ambiental.<sup>34</sup>

Os exemplos supramencionados, provenientes do Direito Constitucional, Civil, Penal e Ambiental, são bastante ilustrativos da forma como a qual o ordenamento jurídico realiza o

33 Art. 3º, V, da Lei n. 6.938/81 - *recursos ambientais*: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a *fauna* e a flora. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

34 Art. 37. Não é crime o abate de animal, quando realizado:

I - em estado de necessidade, para saciar a fome do agente ou de sua família;

II - para proteger lavouras, pomares e banhos da ação predatória ou destruidora de animais, desde que legal e expressamente autorizado pela autoridade competente;

III - (VETADO)

IV - por ser nocivo o animal, desde que assim caracterizado pelo órgão competente.

enquadramento dos animais. Embora alguns sustentem que ao vedar a crueldade a Constituição Federal tenha garantido, a partir daí, um “direito a não ser tratado de maneira cruel”, titularizado pelos próprios animais, percebe-se, com clareza, que esta interpretação não é consentânea e não se harmoniza com as demais normas do sistema jurídico.

Esclareça-se, a esse respeito, que ao afirmarmos que o Direito não acolhe atualmente o animal como sujeito de direito não se está fazendo uma afirmativa de mérito, ou seja, não se está concluindo ou concordando que haveria bons fundamentos, especialmente de ordem moral, para excluirmos os animais da comunidade jurídica. Estamos apenas descrevendo a forma pela qual o Direito enxerga e enquadra a animalidade em suas categorias dogmáticas. O ponto determinante para a questão que aqui se ventila é que o ordenamento jurídico é produto de uma contínua construção cultural que consolidou ao longo do tempo a captura da animalidade pelo mundo das coisas. A tese dos Direitos dos Animais não é, portanto, um conceito que surge, por assim dizer, “naturalmente”, a partir da experiência jurídica tal como ela tradicionalmente é trabalhada.

É justamente a partir do esforço empreendido pela Ética Animal, principalmente a partir da década de setenta, com a publicação das obras referenciais de Singer<sup>35</sup> e Regan<sup>36</sup>, em 1975 e 1983, respectivamente, que ressurge a inquietação em relação a se tentar reexaminar, do ponto de vista do Direito, de que maneira poder-se-ia cogitar de modificar esta tradição (no sentido Gadameriano) e alterar este tratamento seletivamente discriminató-

---

35 SINGER, Peter. **Animal liberation**. New York: Harper Collins, 1975 (edição em português pela Martins Fontes, 2010).

36 REGAN, Tom. **The case for animal rights**. Berkeley: University of California Press, 1983.

rio dispensado aos animais. Deveríamos romper dramaticamente com este caminho, ou, para utilizar a terminologia empregada por Dworkin, que faz a analogia do Direito com um “romance em cadeia” (novel chain), rasgar esse romance e produzir um outro a partir de novas bases que acolhessem a subjetividade jurídica pretendida para a animalidade, ou poderíamos pensar em, utilizando as categorias existentes, repensar a realidade jurídica para acomodar os animais em um novo estatuto?

## OS CAMINHOS POSSÍVEIS PARA A MODIFICAÇÃO DO ESTAUTO JURÍDICO DOS ANIMAIS

A se compreender como possível utilizar as categorias pre-existentes do Direito para reconfigurar o estatuto jurídico dos animais, o que entendo ser uma tarefa das mais complexas, surgem algumas possibilidades teóricas que, rapidamente, gostaríamos de abordar<sup>37</sup>.

Como primeira alternativa, poderíamos cogitar a respeito do enquadramento da animalidade no âmbito da categoria dos sujeitos de direito por meio da personalização dos animais, ou seja, algumas espécies de animais seriam equiparadas às pessoas absolutamente incapazes. Embora o conceito e as percepções valorativas que gravitam em torno do conceito de pessoa sejam um tanto quanto nebulosos e fluidos, a ideia principal é a de que o Direito positivo possuiria a legitimidade e os instrumentos neces-

37 Um tratamento mais detalhado dessas alternativas está disponível no capítulo III da obra de minha autoria **Direito dos Animais: Fundamentação e Novas Perspectivas** (Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2008).

sários para ampliar o rol de entes sobre os quais recai essa qualificação. Qualificar-se como pessoa significa compartilhar uma condição específica que restringe automaticamente o arbítrio de terceiros e do próprio Estado e garante uma posição de vantagem em termos de titularidade de direitos subjetivos, razão pela qual qualifico esta hipótese de subjetivação forte.

Um outro caminho disponível seria nos valermos da categoria dos entes despersonalizados ou despersonificados para realizar este reposicionamento haja vista não existir identidade conceitual entre pessoa e sujeito de direito<sup>38</sup>. Em outras palavras, mesmo não ostentando tecnicamente o status de pessoa, por ausência de personalidade jurídica, os entes despersonalizados podem possuir determinados direitos subjetivos a serem conferidos com especificidade pelo ordenamento jurídico. Assim é que não é necessário ser pessoa para ser sujeito de direito. Entretanto, a titularidade de direitos subjetivos fica neste cenário condicionada à vontade do legislador (subjetivação branda ou leve).

A terceira via seria construir um estatuto intermediário, uma espécie de terceiro gênero, para conformar a realidade animal. Tal qual passaremos a demonstrar, esta corrente normalmente propõe que deixemos de aplicar aos animais o regime relativo

---

38 Tradicionalmente os civilistas costumam incidir no equívoco da equiparação absoluta entre pessoa e sujeito de direito. Toda pessoa é sujeito de direito e todo sujeito de direito é pessoa. No entanto, esta equiparação nos parece um tanto quanto simplista, pois existiriam sujeitos de direito que não ostentam a qualidade de pessoa (e.g. nascituro, massa falida, herança jacente ou vacante, sociedade irregular, espólio, condomínio, etc.). Pontes de Miranda há muito rechaçava tal sinonímia: "(...) ser pessoa é apenas ter a possibilidade de ser sujeito de direito. Ser sujeito de direito é estar na posição de titular de direito. Não importa se esse direito está subjetivado, se é munido de pretensão e ação, ou de exceção". MIRANDA, Pontes de. **Tratado de Direito Privado**, v. 1, 2ª ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1954, p. 153. No mesmo caminho Fábio Ulhoa Coelho, para quem "sujeito de direito é conceito mais amplo que pessoa: nem todos os sujeitos são personalizados. Em outros termos, os titulares de direitos e obrigações podem ou não ser dotados de personalidade jurídica. (...) No conceito de sujeito de direito encontram-se, assim, não só as pessoas físicas ou jurídicas, como também algumas entidades despersonalizadas". COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Comercial**, v.2. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 9. Sobre este tema ver ainda EBERLE, Simone. **A capacidade entre o fato e o direito**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.

às coisas<sup>39</sup>, propondo uma natureza jurídica que se situa entre o mundo das coisas e o dos sujeitos.

Em termos de direito comparado, a Áustria foi a pioneira ao aprovar, em 1988, lei federal regulamentando um estatuto jurídico próprio para os animais. Seu Código Civil (Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch - ABGB) foi modificado e passou a prever no §285-A o afastamento dos animais do regime das coisas. Este regime seria aplicável somente de forma subsidiária, em caso de lacuna legislativa. Curiosamente, o parágrafo 1.3332a estipula que no caso de lesão a um animal, são reembolsáveis as despesas efetivas com o seu tratamento, ainda que estas sejam superiores ao valor de mercado do próprio animal.

Na vizinha Alemanha, seguindo a modificação da Constituição Alemã de 2002 que passou a prever em seu art. 20-a<sup>40</sup>, no quadro dos deveres do Estado de proteção da natureza, o dever genérico de proteção dos animais, o parágrafo 90-A do Código Civil (Bürgerliches Gesetzbuch - BGB) afirma expressamente a exclusão dos animais do regime das coisas, determinando sua regulação por lei especial, com recurso apenas subsidiário a esta categoria. O §903 do mesmo código condiciona expressamente o exercício do direito de propriedade à observância dos preceitos especiais relativo à proteção e à garantia de bem-estar dos animais. Tal qual a Áustria, o §251 da legislação civil determina que o montante indenizatório não se limita ao valor de mercado do

39 No âmbito da própria União Europeia, temos que o Protocolo n.º 31 ao Tratado de Amsterdam, de 1997, previu a necessidade de que o bem-estar dos animais fosse levado em consideração na formulação das políticas públicas, no que foi seguido, no mesmo sentido, pelo Tratado de Lisboa, de 2007.

40 “Art. 20a - Proteção dos recursos naturais vitais e dos animais – Tendo em conta também a sua responsabilidade frente às gerações futuras, o Estado protege os recursos naturais vitais e os animais, dentro do âmbito da ordem constitucional, através da legislação e de acordo com a lei e o direito, por meio dos poderes executivo e judiciário”. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em: 17 set 2015.

animal. O Código de Processo Civil alemão (Zivilprozessordnung - ZPO), previu no §811 que os animais de companhia não podem ser objeto de penhora<sup>41</sup>.

A Constituição suíça (Bundesverfassung - BV), por meio de processo de referendo<sup>42</sup>, realizado em 1992, tornou-se a primeira nação a expressamente aludir à “dignidade das criaturas”<sup>43,44</sup> (Würde des Tieres)<sup>45</sup> em sede constitucional<sup>46</sup>. Esta previsão influenciou decisivamente a legislação civil que, em 2003, modificou seu art. 641, passando com isto a determinar que os animais não são coisas (aplicando-lhes tal regime jurídico apenas na falta de

---

41 Cabe ressaltar que em termos de legislação especial, vigora a *Tierschutzgesetz* de 1972, alterada pela última vez em 2010, cujo objetivo central reside em proteger a vida e o bem-estar dos animais, reconhecendo a responsabilidade dos seres humanos pelos animais, enquanto criaturas semelhantes (art. 1º), ninguém podendo infligir dor, sofrimento ou dano aos animais sem justificativa razoável (art. 1º, segunda parte). A mesma lei regula os aspectos relativos à detenção, abate, criação e ensino, comércio e importação de animais, bem como a experimentação animal.

42 Grande parte das reformas legislativas suíças envolvem a participação popular. Importantes referendos já foram realizados sobre temas relacionados à causa animal. Recentemente foram rejeitadas iniciativas para abolir, ou ao menos reduzir drasticamente, os experimentos científicos envolvendo animais, ou para introduzir advogados especializados em defesa animal em todo o país.

43 Existe certo debate sobre o pano de fundo dessa expressão. Para alguns protege a dignidade existencial individual dos seres vivos, enquanto que para outros a previsão diria respeito a uma dignidade existencial dos seres vivos como um todo. Importante e curioso que, de uma forma ou de outra, ela abraça uma perspectiva nitidamente *biocêntrica*, incorporando animais e vegetais.

44 Outro debate importante diz respeito ao alcance da dignidade existencial das criaturas. Em uma decisão judicial da *Suprema Corte Suíça* de 2009, afirmou-se que “mesmo que a dignidade existencial dos animais não possam e não devam ser equiparadas à dignidade existencial humana, as criaturas naturais, ao menos em alguns aspectos, podem ser consideradas e valorizadas em pé de igualdade com os seres humanos. (...) a consanguinidade existente entre a dignidade dos animais e a dos humanos pode ser claramente percebida no caso dos primatas” (Swiss Federal Supreme Court, decision No. 135 (2009) II 385 et seq., at 403). Embora o art. 3a do *Animal Protection Act* (TSchG) de 2005 defina dignidade animal, não há proteção efetiva contra a morte do animal, desde que essa se processe de uma maneira que respeite minimamente os parâmetros gerais do TSchG, o que gera uma tensão inafastável entre dignidade e morte. Um julgado da *Suprema Corte Suíça* deixa esse paradoxo evidente: “Only a comprehensive protection of the animal’s life can do justice to today’s ethical notions, and certain exceptions (food production, pest control) cannot unsettle its foundations. As within the scope of the *Animal Protection Act*, this principle at least applies to vertebrates” (Swiss Federal Supreme Court, decision No. 115 IV 248 et seq., at 254).

45 Seu art. 120 prevê que: os seres humanos e o meio ambiente devem ser protegidos contra o uso abusivo das técnicas de manipulação genética. A Confederação deve legislar a respeito do uso reprodutivo e genético dos animais, plantas e outros organismos. Ao fazê-lo levará em consideração a dignidade existencial de todos os seres vivos assim como a segurança dos seres humanos, animais e do meio ambiente, devendo proteger a diversidade genética das espécies animais e vegetais.

46 O próprio preâmbulo da Constituição suíça afirma o compromisso do povo suíço perante a criação.

legislação especial). Prevê-se igualmente, no art. 43, n.1, bis, que os tutores ou seus familiares têm direito pelo valor afetivo do animal no caso de ferimento ou morte deste (dano moral pela perda ou lesão de animal de companhia), sendo possível, por conta do art. 482-4, que os animais sejam beneficiários de disposições testamentárias. Além disto, no caso de divórcio há previsão no art. 651a que a partilha da herança deverá levar em consideração o melhor interesse do animal (averiguação que levará em conta tanto as relações de afinidade quanto a análise de quem poderá promover as melhores condições de acomodação e tratamento).

O Código Civil francês sofreu recente modificação em 2015 e embora não tenha expressamente retirado os animais do capítulo das coisas, afirmou em seu Título XIV (das medidas de proteção às vítimas de violência), em seu art. 515-14, que “os animais são seres vivos dotados de sensibilidade e, sujeitos às leis que os protegem, são submetidos ao regime dos bens”.

Em Portugal, o mesmo debate encontra-se em andamento. Após o recebimento de duas petições, petição de n.º 80/XII e 138/XI, com mais de 12 mil signatários, o parlamento português, por meio do Partido Socialista, apresentou um projeto de lei, de n.º 173/XII/1ª, que determina a alteração do Código Civil português para retirar os animais da condição de coisa novo art. 202º-A<sup>47</sup> 48. As modificações propostas são extensas. O art.

---

47 Em Portugal existe um conjunto de legislação protetiva dos animais do qual se destacam a Lei n.º 92/95 (Lei de Proteção dos Animais), alterada pela Lei n.º 19/2002, bem como o Decreto-Lei n.º 129/92, alterado pelo Decreto-Lei n.º 197/96 (internaliza regras da CEE relativamente ao uso experimental de animais), e o Decreto-Lei n.º 276/01 (voltado fundamentalmente à aplicação da Convenção Europeia para a Proteção dos Animais de Companhia).

48 Artigo 202º-A (*Animais*) 1 – Os animais podem ser objeto de relações jurídicas, e a proteção jurídica decorrente da sua natureza opera por via de lei especial. 2 – Aos animais são aplicadas as disposições relativas às coisas apenas quando lei especial não seja aplicável e apenas na medida em que não sejam incompatíveis com o espírito dela.



496º-A<sup>49</sup> passaria a definir um montante indenizatório no caso de morte de animal de companhia. O art. 1.305º-A<sup>50</sup> nomeia os deveres dos “proprietários” dos animais relativamente à garantia de seu bem-estar, incluindo-se aí deveres relativos à vedação de maus-tratos, identificação, licenciamento, tratamento sanitário, e salvaguarda de espécies ameaçadas. Alteram-se ainda nos arts. 1.318º<sup>51</sup> e 1.323º<sup>52</sup> os preceitos relativos ao achamento de animais perdidos, como também a terminologia tradicional de “animais maléficos” para o de perigosos no art. 1.321º<sup>53</sup>. Finalmente, no que se refere às relações patrimoniais entre os cônjuges, estipula-se que os animais de companhia não integram a comunhão geral

---

49 Artigo 496º - A (*Indemnização em caso de lesão ou morte de animal*) 1 – No caso de lesão de animal de companhia, é o responsável obrigado a indemnizar o seu proprietário ou os indivíduos ou entidades que tenham procedido ao seu socorro pelas despesas em que tenham incorrido para o seu tratamento, sem prejuízo de indemnização devida nos termos gerais. 2 – A indemnização prevista no número anterior é devida mesmo que as despesas se computem numa quantia superior ao valor monetário que possa ser atribuído ao animal. 3 – No caso de lesão de animal de companhia de que proveio a morte, o seu proprietário tem direito a indemnização adequada pelo valor de afeição, em montante a ser fixado equitativamente pelo tribunal.

50 Artigo 1305º. (*A Propriedade de animais*) 1 – O proprietário de um animal deve assegurar o seu bem-estar e observar, no exercício dos seus direitos, as disposições especiais relativas à detenção e à proteção dos animais, nomeadamente as respeitantes à identificação, licenciamento, tratamento sanitário e salvaguarda de espécies em risco, sempre que exigíveis. 3 – O direito de propriedade de um animal não contempla a possibilidade de infligir maus-tratos, atos cruéis, formas de treino não adequadas ou outros atos que resultem em sofrimento injustificado, abandono, nem de destruição, ressalvado o disposto em legislação especial.»

51 Artigo 1318º. Suscetibilidade de ocupação Podem ser adquiridos por ocupação os animais e as coisas móveis que nunca tiveram dono, ou foram abandonados, perdidos ou escondidos pelos seus proprietários, salvas as restrições dos artigos seguintes.

1321.º Animais perigosos fugidos Os animais que se evadirem da clausura em que o seu dono os tiver, e representem perigo contra pessoa ou património, podem, nos termos dos artigos 337.º e 339.º, ser detidos, destruídos ou ocupados livremente por qualquer pessoa que os encontre.

52 Artigo 1323º. [...] 1 – Aquele que encontrar animal ou coisa móvel perdida e souber a quem pertence deve restituir o animal ou a coisa a seu dono, ou avisar este do achado. 2 - Se não souber a quem pertence o animal ou coisa móvel encontrados, deve anunciar o achado pelo modo mais conveniente, atendendo ao seu valor e às possibilidades locais, ou avisar as autoridades, observando os usos da terra, sempre que os haja. 3 – Anunciado o achado, o achador faz seu o animal ou a coisa perdida, se não for reclamada pelo dono dentro do prazo de um ano, a contar do anúncio ou aviso. 4 – Restituído o animal ou a coisa, o achador tem direito à indemnização do prejuízo havido e das despesas realizadas, bem como a um prémio correspondente a 5% do valor do achado, no momento da entrega. 5 – O achador goza do direito de retenção e não responde, no caso de perda ou deterioração do animal ou da coisa, senão havendo da sua parte dolo ou culpa grave.

53 Art. 1.321. Os animais que se evadirem da clausura em que o seu dono os tiver, e representem perigo contra pessoa ou património, podem, nos termos dos arts. 337º e 339º, ser detidos, destruídos ou ocupados livremente por qualquer pessoa que os encontre.

de bens (art. 1.733º, h)<sup>54</sup>, determinando-se, ainda, a necessidade de regulamentar o destino dos animais no caso de divórcio (art. 1.775º, d<sup>55</sup>), considerando-se os interesses de cada um dos cônjuges e dos filhos do casal, bem como do bem-estar do animal (art. 1.793º, 3<sup>56</sup>).<sup>57</sup>

## AS PROPOSTAS LEGISLATIVAS EM CURSO NO BRASIL

O Brasil, de forma geral, não acompanha esta tendência de criar um estatuto intermediário para os animais entre as pessoas e coisas. Dos cinco projetos que atualmente tramitam no Congresso Nacional, quatro propõem realizar o enquadramento dos animais como sujeitos de direitos, seja personalizando-os, seja tratando-os como entes despersonalizados, ou mantendo-se omissos quanto a este ponto.

O PL n.º 3.676 de 2012, de autoria do Deputado Eliseu Padilha, do PMDB/RS, institui o denominado “Estatuto dos Animais”<sup>58</sup>. Em seu art. 2º estabelece que “os animais são se-

54 Artigo 1733º [...] 1. São excetuados da comunhão: a) [] b) [...] c) [...] d) [...] e) [...] f) [...] g) [...] h) Os animais de companhia. 2. [...] Artigo 1775.º [...] 1 - [...]. a) [...]. b) [...]. c) [...]. d) Acordo sobre o destino da casa de morada de família e, caso existam, quanto ao destino dos animais de companhia. e) [...]. 2 - [...].

55 Art. 1.795º, d. Acordo sobre o destino da casa de morada de família e, caso existam, quanto ao destino dos animais de companhia.

56 Artigo 1793º. (*Casa de morada de família e animais de companhia*) 1 - [...] 2 - [...] 3 - Os animais de companhia são confiados a um ou a ambos os cônjuges, considerando, nomeadamente, os interesses de cada um dos cônjuges e dos filhos do casal, e também a acomodação e tratamento do animal. (...).

57 É bastante emblemático que a *Ordem dos Médicos Veterinários* portuguesa tenha endereçado o Ofício de n.º 56/CD/2013 sugerindo a alteração do projeto em comento. Uma das primeiras sugestões dos médicos-veterinários seria a de retirar somente os animais de companhia do regime dos bens. Os animais ditos “de produção” não deveriam merecer o mesmo estatuto. A limitação sugerida só pode ser compreendida à luz de um possível temor por parte da classe de haver limitações à produção animal em razão do novo estatuto jurídico dos animais, o que, certamente, poderia, ao menos parcialmente, diminuir a demanda de serviços veterinários.

58 Temos outros dois projetos em tramitação que pretendem trazer norma geral federal sobre a tutela dos animais, o PL

res sencientes<sup>59</sup>, sujeitos de direitos naturais e nascem iguais perante a vida”. O objetivo do projeto não é o de expressamente tratar do estatuto jurídico dos animais, mas o mencionado art. 2º deixa transparecer que o pano de fundo seria o de tratar os animais como sujeitos de direitos. A proposta não elucida qual seria o caminho dogmático para este enquadramento. Seriam os animais sujeitos de direito na condição análoga à de pessoa, seriam entes despersonalizados ou um terceiro gênero? Embora não esclareça tal pergunta, na sequência enumera o que entende serem os direitos fundamentais dos animais, dos quais destacamos o direito à vida (art. 5º<sup>60</sup>); o direito à dignidade existencial (art. 6º<sup>61</sup>); o direito ao abrigo (art. 7º<sup>62</sup>); o direito à assistência médico-veterinária (art. 8º<sup>63</sup>). Problemas, no entanto, começam a surgir quando o projeto menciona o direito à limitação de tempo e intensidade de trabalho dos ditos “animais de trabalho” no seu art. 9º<sup>64</sup>. Isto indica que o animal seria, neste caso, uma espécie de sujeito-objeto<sup>65</sup>,

---

n.º215 de 2007, de Ricardo Trípoli, do PSDB/SP e o PL n.º2.156 de 2011, de Maurício Quintella Lessa, do PR/AL. Ambos não dispõem expressamente a respeito da natureza jurídica dos animais e por tal motivo não serão tratados no presente trabalho.

59 O conceito de *senciência*, embora muito prestigiado pelos animalistas, é bastante debatido. Está normalmente atrelado à caracterização da posse de estados mentais relacionados às sensações primárias (e.g. dor, prazer, medo, fome, etc.). A tese central é a de que as experiências de prazer e sofrimento afetam, positiva ou negativamente, o bem-estar experimental dos indivíduos sencientes (qualidade de vida). Tal atributo, para muitos, deveria ser o demarcador da inclusão na comunidade moral e jurídica.

60 Art. 5º. Todo animal têm o direito de ter a sua existência respeitada.

61 Art. 6º. Todo animal deve receber tratamento digno e essencial à sadia qualidade de vida.

62 Art. 7º. Todo animal tem direito a um abrigo capaz de protegê-lo da chuva, do frio e do sol.

63 Art. 8º. Todo animal têm direito a receber cuidados veterinários em caso de doença ou ferimento.

64 Art. 9º. Todo o animal de trabalho tem direito a um limite razoável de tempo e intensidade de trabalho, a uma alimentação reparadora e ao repouso.

65 Embora entenda como teoricamente possível a construção da categoria de sujeito-objeto, aplicável historicamente aos próprios escravos humanos, penso que, pragmaticamente, ela tende apenas a tentar afastar o lado sombrio da objetivação por meio da concessão de alguns poucos benefícios. O Professor Claudio Henrique Ribeiro da Silva defende esta possibilidade. Para mais esclarecimentos, conferir vídeo de sua autoria disponível no youtube: <<https://www.youtube.com/watch?v=8zbk3x2hSxE>>. Último acesso em 27 dez 2015.

pois ao mesmo tempo em que tem assegurado uma série de supostos direitos fundamentais, poderia ser instrumentalizado para o trabalho visando atender necessidades humanas. Tal observação fica ainda mais evidente quando, nos artigos 13 e 14, regulamenta-se a atividade de tração animal.

Além deste primeiro paradoxo, o referido projeto utiliza em vários momentos uma terminologia claramente incompatível com a de que animais titularizam direitos subjetivos fundamentais. É o caso, por exemplo, da expressão “posse responsável” do artigo 10<sup>66</sup>, quando o autor deveria ter preferido “guarda responsável” ou alguma outra expressão congênere visando, com isto, tratar a relação homem-animal fora dos aspectos puramente dominial. Nos artigos 11<sup>67</sup> e 12<sup>68</sup>, trata dos “animais domésticos”. Como se a nomenclatura “domésticos” não fosse suficientemente ruim (animais submetidos à doma), afirma que pertencem a esta categoria os animais que vivem habitualmente com o “dono” e que estes, os “donos” são responsáveis por assegurar sua “dignidade” (sic) física. O projeto apresenta portanto, uma série de problemas em termos de consistência teórica e de compromisso efetivo com a noção de que animais são, como ele indica, sujeitos de direitos.

Dois anos depois, o mesmo Deputado Eliseu Padilha, talvez tentando sinalizar o caminho a ser trilhado no que diz respeito à natureza jurídica dos animais, elaborou o PL n.º 7.991 de 2014. Tal projeto pretende alterar o Código Civil para introduzir a previsão segundo a qual “os animais gozam de personalidade jurídica sui generis que os tornam sujeitos de direitos fundamentais em

66 Art. 10. A posse responsável implica em respeitar as necessidades essenciais para a sobrevivência digna do animal.

67 Art.11. São considerados domésticos os animais de companhia que vivem habitualmente com o dono e dependem dos mesmos para alimentação e abrigo.

68 Art. 12. Os donos de animais domésticos são responsáveis por assegurar a sua dignidade física.

reconhecimento a sua condição de seres sencientes. Parágrafo único. São considerados direitos fundamentais a alimentação, a integridade física, a liberdade, dentre outros necessários a sobrevivência digna do animal”.

Salvo melhor juízo, nos parece que não é boa a redação. Afirma ao mesmo tempo que animais são dotados de personalidade jurídica, portanto, seriam pessoas, mas seriam pessoas *sui generis*. Ou bem se é pessoa, ou não se é pessoa. O que seria uma pessoa *sui generis*? Na justificativa do projeto há um trecho que deixa aparentemente clara a opção pela via da personalização dos animais, qual seja “a noção de personalidade jurídica é o cerne, a base que sustenta, juridicamente, todas as pessoas, garantindo-lhes um mínimo de proteção fundamental. Daí ser imperioso atribuir personalidade jurídica em reconhecimento da potencialidade dos animais de serem titulares de direitos para que eles possam gozar de uma proteção básica e fundamental, materializada em direitos elementares compatíveis com a sua condição de seres sencientes”. No fundo sinto que talvez o que se tenha querido dizer foi que os animais gozam de natureza jurídica *sui generis*, não propriamente de personalidade jurídica *sui generis*, provavelmente adotando a ideia de se situarem em um estatuto intermediário entre pessoas e coisas. Por fim, fica a grande questão de como faríamos para conciliar os dois projetos apresentados pelo mesmo Deputado Eliseu Padilha. O mais recente parte da ideia poderosa (subjetivação forte) de conferir personalidade jurídica, ainda que *sui generis*, aos animais. O anterior, como se viu, adota uma visão do sujeito-objeto, sujeito para alguns fins, objeto para outros, muitas vezes com interesses

flagrantemente conflitantes.

Na sequência temos o PL n.º 6.799 de 2013, de autoria do Deputado Ricardo Izar, do PSD/SP. Este projeto é curioso porque ao contrário de seus similares europeus, anteriormente mencionados, indica claramente em seu art. 3º<sup>69</sup> que os animais possuem natureza de sujeitos de direitos despersonalizados, ao mesmo tempo em que, no art. 4º<sup>70</sup>, retira os animais da categoria de bens móveis, alterando, com isto, o art. 82 do Código Civil. Na justificativa do PL menciona-se que “a presente proposta visa tutelar os direitos dos animais, domésticos e silvestres, conferindo-lhes novo regime jurídico, *sui generis*, que afasta o juízo legal de “coisificação” dos animais - que os classificam como meros bens móveis -, e prevê nova natureza jurídica que reconhece direitos significativos dos animais”. A grande virtude do projeto é a de assumir uma posição clara a respeito da natureza jurídica dos animais. O problema é que esta tomada de posição nada significará se não forem efetivamente enunciados e demarcados os direitos subjetivos que os animais supostamente titularizam. Caso isto não seja feito, tratar-se-á de apenas um rótulo mais bonito, mas com conteúdo pouco efetivo. A ser aprovado, a tendência, em princípio, pela inafastável força das instituições de exploração animal, seria a de manter o tratamento dos animais como propriedade ainda que formalmente vinculados à condição de sujeitos.

No Senado possuímos dois projetos de lei atualmente em tramitação. O primeiro deles é o PLS n.º 351 de 2015, do Senador

69 Art. 3º - Os animais domésticos e silvestres possuem natureza jurídica *sui generis*, sendo sujeitos de direitos despersonalizados, dos quais podem gozar e obter a tutela jurisdicional em caso de violação, sendo vedado o seu tratamento como coisa.

70 Art. 4º - O artigo 82 do Código Civil passa a vigorar com a seguinte redação: Art.82. Parágrafo único. O disposto no *caput* não se aplica aos animais domésticos e silvestres.

Antonio Augusto Anastasia, do PSDB/MG. Dentre todos os projetos que tratam do tema este é o que mais se assemelha ao formato apresentado pela legislação europeia. Isto porque pretende acrescentar um parágrafo único ao art. 82, e um inciso IV ao art. 83, ambos do Código Civil brasileiro, para determinar que os animais não sejam considerados coisas. A redação do parágrafo único acrescentado ao art. 82 é unicamente esta: “os animais não serão considerados coisas”. O problema desta alternativa é que ela elucida o que os animais não são (não são coisas), mas não afirma o que efetivamente sejam. O risco aqui é que os animais caiam em um certo limbo em termos de natureza jurídica. Na prática, afirmar isto, sem outras modificações legislativas, significará que os animais permanecerão atados à condição de coisa, pois todo arsenal normativo existente que os trata como tais será paralelamente mantido<sup>71</sup>. Aliás, está é uma boa pergunta: a modificação do estatuto dos animais nos países europeus que já realizaram esta reforma nestes moldes significou efetivamente a atribuição de novo sentido para a animalidade, ou estas sociedades continuam operando fundamentalmente da mesma forma, oprimindo os animais como itens de propriedade? Embora não tenha os dados empíricos para oferecer esta resposta, tudo indica que não houve uma alteração relevante na relação entre homens e animais nestes locais, o que só indica que este tipo de alteração produz provavelmente pouco ou nenhum resultado prático.

O outro projeto mais recente que tramita junto ao Senado consiste no PLS n.º 631 de 2015, de autoria do Senador Marcelo Crivella, do PRB/RJ. O referido projeto institui o “Estatuto

---

71 O próprio inciso IV a ser introduzido pelo referido PLS 351 ao art. 83 do Código Civil gera certa perplexidade ao mencionar que consideram-se móveis os animais, salvo legislação especial.

dos Animais”, a exemplo do anterior, e já por nós referido PL n.º 3.676/2012, do Deputado Eliseu Padilha. Propõe uma série de obrigações para visando a garantia do bem-estar dos animais (arts. 4º e 5º), proíbe práticas consideradas maus-tratos (arts. 6º e 7º), institui infrações administrativas e suas correspondentes penalidades (arts. 8º a 11) e altera a redação do art. 32 da Lei n.º 9.605/98 para majorar a pena, que passa para um a dois anos de reclusão e multa, podendo ser aumentada da metade no caso de lesão grave permanente ou mutilação do animal (§ 2º) e do dobro no caso de morte do animal (§ 3º).

Uma primeira observação a ser feita é a de que os animais são alçados à categoria de sujeitos pelo art. 4º, já que são “tutelados pelo Estado e possuem direito à existência (...)”. Corroborando esta visão, no mesmo dispositivo, no parágrafo segundo, há menção à “dignidade de tratamento”. Todavia, em outros dispositivos há um retorno, ainda que indireto, à noção do animal-coisa. A este respeito temos que entre os objetivos elencados no art. 2º do diploma legal está o de “promover a saúde dos animais com o objetivo de garantir a saúde da população humana e a melhoria da qualidade ambiental como parte da saúde pública”. A saúde animal é entendida apenas como um instrumento, um meio de satisfação e melhoria da qualidade de vida humana. Nesta mesma linha, os animais não são vistos como indivíduos, com valor intrínseco, mas como parte do meio ambiente, participantes de uma dimensão coletiva/agregada de valor. Em redação bastante confusa, o art. 4º, §1º reafirma esta ideia de maneira bastante clara ao dispor que a integridade física e mental e o bem-estar dos animais são considerados interesse difuso. Tecnicamente, de



acordo com o art. 81, parágrafo único, I, da Lei n.º 8.078/90, os interesses ou direitos difusos são aqueles pertencentes indivisivelmente a um grupo indeterminado de pessoas, sem vínculo jurídico originário. Não se vê como possível afirmar que um interesse notadamente individual como é o caso do direito à própria integridade corporal e mental possa se enquadrar como um interesse difuso, a menos que se continue a perpetuar a equivocada concepção do animal como propriedade, caso em que a sociedade, reflexamente, possuiria o interesse, aí sim difuso, de não ser exposta ao sofrimento animal.

O art. 4º, § 3º deste mesmo projeto traz a afirmação da utilização da técnica da ponderação para resolver eventuais conflitos de interesses envolvendo humanos e animais. Afirma que devemos “proceder a uma ponderação que não se confine a juízos de utilidade ou de funcionalização aos interesses individuais e coletivos dos seres humanos”. A redação, ruim, dá a entender que os interesses dos animais deveriam ser considerados a par da utilidade que estes têm para os humanos. Será isto realmente possível? Seria adequado utilizar a técnica da ponderação diante da regra da vedação da crueldade inculpada no art. 225, § 1º, VII, da Constituição Federal?

No que tange à regulamentação dos maus-tratos, há inclusão acertada da modalidade culposa, até então inexistente. Todavia, no art. 7º, onde se proíbe uma série de condutas, há menção a ressalvas para casos de emergência, tal como no caso dos incisos I, e II. Menciona-se ainda o tormentoso conceito de sofrimento desnecessário no inciso III e no próprio artigo de abertura, art. 1º, § 1º estabelece-se que “ninguém deverá, por razões não jus-

tificáveis, causar dor, sofrimento ou lesão moral aos animais”. Qual seria o critério que pauta a justificação destas condutas?

Percebe-se, portanto, que ao mesmo tempo em que flerta com o animal como sujeito, prevendo o direito à existência, dignidade e, inclusive, lesão de ordem moral, mantém a estrutura do animal-objeto, chegando a prever, que “na ausência de disposição em contrário, os animais se beneficiam da proteção jurídica conferida às coisas e às pessoas jurídicas”. O limbo jurídico permanece. Não se soluciona adequadamente, com clareza a questão atinente à redesignação do estatuto jurídico da animalidade e de seus efeitos sobre o sistema jurídico.

## CONCLUSÃO

A conclusão a que se chega é que a questão da descaracterização dos animais como coisas e a respectiva atribuição de uma nova conformação jurídica à animalidade é tema demasiadamente complexo, merecedor de maiores reflexões e amadurecimento. Conforme se verificou, antropologicamente o conceito do humano sempre foi alicerçado em oposição aos animais. Por conta deste fenômeno, de forma geral, os não humanos sempre gozaram de um estatuto moral e jurídico rebaixado, secundarizado. São supostamente marcados pela ausência dos traços ou atributos que designam a experiência humana de mundo. Como decorrência direta deste fato, o Direito corroborou uma visão instrumentalizante da vida animal. Em particular, animais são coisas, objetos dos quais podemos nos apropriar. A nossa tradição

jurídica conforma, portanto, um cenário onde os animais podem, legalmente, ser comprados e vendidos, penhorados, lesionados, mutilados, torturados abandonados e mortos desde que haja uma necessidade humana que justifique essas práticas.

A reação a este estado de coisas pode se dar de formas bastante variadas. Verificamos que os países europeus seguem trilhando a opção pela criação de um estatuto próprio, intermediário, que coloca os animais entre as pessoas e as coisas. No Brasil, curiosamente, a maior parte dos projetos em tramitação no Congresso Nacional que versam sobre o tema, parte da ideia de considerar os animais como sujeitos, seja personalizando-os, seja tratando-os como entes despersonalizados, seja apenas afirmando a sua subjetividade sem entrar em maiores detalhes a respeito de sua natureza jurídica.

A despeito dos variados problemas que os projetos apresentam, principalmente em termos de falta de coerência teórica, o principal deles segue sendo o relativo à possibilidade de se construir um novo estatuto, um novo enquadramento para os animais diante do sistema jurídico tal qual ele é configurado. Alterar o Código Civil, que é o que a maioria dos projetos pretende, seria suficiente para o que se pretende se a própria Constituição Federal assume um ponto de vista reificante sobre a natureza jurídica dos animais? Esta é uma dificuldade que, conforme se destacou merece maiores aprofundamentos. Nos parece que há pontos positivos na pretendida alteração, mas a modificação legislativa, por si só, não trará significativas mudanças na relação homem-animal. Há um excesso de expectativas e esperanças depositadas na modificação estritamente legislativa e este é um tema que

certamente necessita modificações mais estruturais do que esta.

Talvez um ponto de partida interessante seja o de reconhecer normativamente a dignidade existencial dos animais, ou, ao menos, mais especificamente, a dos animais considerados sencientes. Como é consabido, a dignidade é o pano de fundo moral a partir do qual se constroem as teses concessivas de direitos fundamentais e, nesse sentido, este reconhecimento poderia propiciar um ambiente mais estável para uma futura postulação de um novo estatuto jurídico para a animalidade que seja, de fato, mais efetivo e consistente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, Giorgio. O aberto: o homem e o animal. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

\_\_\_\_\_. Homo sacer: o poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

COELHO, Fábio Ulhoa. Curso de Direito Comercial, v.2. São Paulo: Saraiva, 1999.

DAVIS, David Brion. Inhumane bondage: the rise and fall of slavery in the new world. Oxford: Oxford University Press, 2006.

DERRIDA, Jacques. O animal que logo sou. São Paulo: UNESP, 2002.

- DIGARD, Jean-Pierre. *L'homme et les animaux domestiques: Anthropologie d'une passion*. Paris: Fayard, 1989.
- DUNAYER, Joan. *Animal equality: language and liberation*. Maryland-EUA: Ryce Publishing, 2001.
- EBERLE, Simone. *A capacidade entre o fato e o direito*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.
- FREEMAN, Carrie Packwood. *Embracing humanimity: deconstructing the human/animal dichotomy*. In: GOODALE, Greg; BLACK, Jason Edward (orgs.). *Arguments about animal ethics*. Maryland-EUA: Lexington Books, 2010.
- GIRARD, René. *The Scapegoat*. Baltimore: John Hopkins, 1986.
- INGOLD, Tim. *Humanidade e animalidade*, Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.º 28, Rio de Janeiro, 1995.
- LOBATO, José Danilo Tavares. *O meio ambiente como bem jurídico e as dificuldades de sua tutela pelo Direito Penal*. Revista Liberdades, n. 5, 2010.
- LOURENÇO, Daniel Braga. *Direito dos animais: fundamentação e novas perspectivas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.
- MIRANDA, Pontes de. *Tratado de Direito Privado*, v. 1, 2ª ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1954.

SINGER, Peter. *Animal liberation*. New York: Harper Collins, 1975  
(edição em português pela Martins Fontes, 2010).

REGAN, Tom. *The case for animal rights*. Berkeley: University of  
California Press, 1983.

**SEGUNDA PARTE  
PAISAGEM, CIDADES E  
SUSTENTABILIDADE**





# CIDADES E A SUSTENTABILIDADE

Viviane Cunha<sup>1\*</sup>

Livia Pugliesi<sup>2\*</sup>

## RESUMO

Este trabalho quer questionar as relações da cidade, nas proporções que chegaram hoje, quanto a conseguirem sustentar e garantir qualidade de vida para as pessoas e o planeta. Quando se aproxima de avião a grandes cidades, é curioso observar como o campo vai se transformando em pequenos agrupamentos de construções com alguns braços de ruas. E rapidamente as superfícies verdes vão sendo substituídas por emaranhados de redes viárias e volumes, que crescem também abaixo da superfície. Esta visão pode se estender até além do horizonte. Será que se tem clareza de que impactos estão sendo gerados nestes cenários? Sem focarem em estratégias sustentáveis e com previsão de crescimento exponencial das populações e das áreas urbanas para abriga-las com todas as estruturas necessárias, podem as ci-

1\* Viviane Cunha é arquiteta sustentável premiada na Inglaterra, doutora pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, pesquisadora visitante e mestre pela University College London – UCL, na Inglaterra. Como diretora da empresa VCA Sustentabilidade - Consultoria e Certificação e do escritório Viviane Cunha Associados – Arquitetura e Sustentabilidade, com mais de 30 anos de experiência, faz projetos, é consultora e auditora de construções e áreas urbanas sustentáveis, e é pioneira na América Latina na certificação BREEAM. Ela foi diretora de sustentabilidade da empresa Greenvana, parceira do Banco Santander, e professora de MBAs na UFF e FGV, com diversas palestras no Brasil, TEDx e capitais estrangeiras.

2\* Livia Pugliesi é arquiteta e urbanista graduada pela FAU-USP - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, pesquisadora sobre cidades e sustentabilidade urbana pela Faculdade de Engenharia Civil e Arquitetura da UNICAMP. Possui especialização em Construção Verde e Certificação Ambiental pela York University e World Green Building Council, em Toronto, Canadá. Trabalha com auditoria de selos ambientais na construção civil, construção sustentável e elaboração de relatórios de impactos ambientais.

dades serem viáveis com o tempo econômica, social e ambientalmente? A complexidade de repercussões ambientais e sociais que já atingem as cidades e muito além delas, impulsionaram muitos pensadores e instituições a desenvolverem trabalhos e soluções para vários dos temas envolvidos. Alguns são comentados neste trabalho. E a reversão destes processos depende ainda da participação da sociedade, pelo entendimento da importância das ações individuais e a urgência de se rever conceitos e modo de pensar e fazer cidade, como já acontecem em alguns pontos no mundo.

**Palavras-chaves:** cidade - sustentabilidade - crescimento populacional - planeta - impactos socioambientais

## ABSTRACT

This work wants to question the relationships of the city, in the proportions that they arrived today, as to get support and ensure quality of life for people and the planet. When arriving by plane to large cities, it is curious to observe how the field is being transformed into small clusters of buildings with some arms of streets. And the green surfaces will rapidly being replaced by tangles of road networks and volumes, which grow also below the surface. This vision can extend up beyond the horizon. Does it have clear that impacts are being generated in these scenarios? Without focusing on sustainable strategies and exponential growth forecast of populations and urban areas to shelters them with all the necessary structures, can cities be viable with time

economic, social and environmentally? The complexity of environmental and social impacts repercussions that have already reached the cities and beyond them, boosted many thinkers and institutions to develop projects and solutions to many of the issues involved. Some are discussed in this work. And the reversal of these processes also depends on the participation of society, by understanding the importance of individual actions and the urgent need to review concepts and way of thinking and doing city, as already happens in some spots in the world.

**Keywords:** City - sustainability - population growth - planet  
- Socio-environmental impacts

## INTRODUÇÃO: CONTEXTO DAS CIDADES E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O início da prática de pessoas viverem numa mesma área remontam a 10.000 e 8.500 anos antes de Cristo, com a concentração de produção de alimentos<sup>3</sup>, em vilas onde se iniciou o cultivo de trigo e a fazer pães. A primeira cidade encontrada em escavações foi Jerico, datada em 8.000 AC.

De lá até nossos dias muitas mudanças aconteceram nas cidades, mas foi a partir do surgimento da sociedade industrial que vimos transformações impressionantes. Nos últimos 250 anos a população mundial passou de cerca de um milhão para mais de sete milhões. A expectativa de vida das pessoas dobrou, alcançando melhor qualidade de vida média do que das pessoas mais

3 DEVORE, Irven e Lee, Richard, Man the Hunter, Aldine, Chicago, 1968.

abastadas na Idade Média. O desenvolvimento econômico, científico e industrial deste período chegou a proporções impensadas até então. E a economia passou a ser a base do estabelecimento e crescimento das cidades, dos países e do bem-estar das pessoas.

Padrões de consumo crescentes precisaram ser condições importantes de manutenção deste tipo de desenvolvimento iniciado com a Revolução Industrial. E o consumismo passou a ser garantido por conceitos incutidos, como a obsolescência programada, que estimula a necessidade de constante aquisição de produtos novos, ao mesmo tempo que descartam cada vez mais os produtos já utilizados. O ciclo de crescimento econômico chegou a proporções enormes, liderados pelos países ditos do Primeiro Mundo: em menos de um mês os Estados Unidos produzem o que o Brasil produz em um ano.

Porem este modelo econômico, praticado por cerca de 250 anos, há décadas começou a se mostrar insustentável. Vários desequilíbrios ambientais e sociais tem sido vivenciados, como mudanças climáticas, aquecimento global, poluição do ar, destruição de biomas, maior ameaça a extinção de espécies animais e vegetais dos últimos 65 milhões de anos<sup>4</sup>, desertificação ameaçando quase 1/3 da superfície da Terra, chuvas ácidas, metade da população mundial não tem acesso a saneamento básico,<sup>5</sup> mais de 1 bilhão de pessoas sem acesso a água potável, cerca de 1,1 bilhão de pessoas desnutridas, cerca de ¼ da população vive em extrema pobreza.<sup>6</sup>

A lista de impactos e as teorias econômicas que estruturam

---

4 Dados do International Union for Conservation of Nature - [www.iucn.org](http://www.iucn.org)

5 PNUD/ONU. Relatório do Desenvolvimento Humano de 2009. Coimbra: Ed Almedina, 2009, 229 p.

6 Dados do Banco Mundial - [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

este desenvolvimento consideram o desenvolvimento linear, em que o planeta garante a substituição infinita de recursos disponíveis e tem capacidade para degradar todos os resíduos que forem gerados. Segundo Penteado, “a natureza e seu papel nos sistemas econômicos tem sido sistematicamente ignorado nos livros de macroeconomia. Olivier Blanchard, Stanley Fischer, David Romer, William Branson e Rudiger Dornbusch, entre outros, não apresentam nenhuma menção ao assunto.”<sup>7</sup> Os processos de desenvolvimento precisam incluir as premissas ambientais e sociais, além de continuar a atender as demandas econômicas, para tornarem-se viáveis e sustentável. O desenvolvimento sustentável, na definição de Agopyan e John, tem como desafio, “buscar, em cada atividade, formas de diminuir o impacto ambiental e de aumentar a justiça social dentro do orçamento disponível”.<sup>8</sup>

Nas décadas de 80 e 90, a questão da sustentabilidade passou a integrar as principais discussões de desenvolvimento das cidades. Questões relacionadas ao desenvolvimento econômico com respeito ambiental - tanto das cidades como na utilização adequada dos recursos naturais – constava da pauta de muitas dos debates do período.

Pensando na sustentabilidade das cidades foram realizados fóruns internacionais, promovidos pela Organização das Nações Unidas – ONU: Conferência de Vancouver 1976 (Habitat I) e a de Istambul 1996 (Habitat II), onde comprovou-se que as cidades são “centrais para alcançar o desenvolvimento sustentado, uma vez que é onde se localiza a maior parte da atividade industrial,

---

7 PENTEADO, Hugo. *Ecoeconomia: uma nova abordagem*. Lazuli Editora, 2003.

8 AGOPYAN, Vahan; JOHN, Vanderley M. *O desafio da sustentabilidade na construção civil*. Blucher, 2011.

do transporte e da concentração de pessoas”<sup>9</sup>.

As cidades têm concentrado cada vez mais a população do planeta. No início do século passado eram menos de 10 por cento, tendo apenas Londres, Beijing, Tóquio e Délhi como cidades alcançando 1 milhão de habitantes. Iniciamos o século atual com mais de 45 por cento das pessoas vivendo nas áreas urbanas, dentre elas 200 cidades com mais de 1 milhão de habitantes, 100 entre 1 e 10 milhões e 20 megacidades com mais de 10 milhões de pessoas. Dados da ONU apontam que até 2030, quase 60 por cento da população mundial viverá em áreas urbanas.<sup>10</sup> O documento Fato Sobre as Cidades, da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio + 20 – que ocorreu na cidade do Rio de Janeiro em 2012, relata que educação e habitação acessíveis, água potável e comida, ar limpo, um ambiente livre de crime e transporte eficiente são objetivos para a sustentabilidade das cidades.

As grandes cidades, e principalmente as megacidades, são, como adverte Girardet, “de longe as maiores estruturas a existir na face da Terra. Elas alcançam o subsolo profundo, sobem centenas de metros no ar e se estendem horizontalmente sobre várias centenas de milhares de hectares, com rotas de transporte ligando-se entre si e com todo o globo. Com milhões de cidadãos envolvidos e com vasta diversidade de atividades – em comércio, finanças, serviços industriais e empreendimentos culturais”.<sup>11</sup>

Estes grandes centros urbanos, embora tendam a se considerarem independentes da relação com o campo e natureza, utili-

9 GROSTEIN, Marta Dora. *Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos “insustentáveis”*. São Paulo em perspectiva, v. 15, n. 1, p. 13-19, 2001.

10 UNITED NATIONS. *World urbanization prospects: the 1996 revision*. 2001.

11 GIRARDET, Herbert. *Cities people planet: urban development and climate change*. John Wiley & Sons Incorporated, 2008.

zam quantidades enormes de recursos naturais, vindo de muitas partes do planeta, e em proporções muito maiores que suas áreas territoriais. Geram quantidades imensas de resíduos, com descartes inadequados que causam contaminação e poluição nos ares e solos, comprometendo alimentos a serem cultivados e recursos hídricos. Precisam de complexas redes de infraestrutura de transporte locais, regionais e globais, para a circulação de pessoas, recursos e produtos. E seus impactos também alcançam muito além das fronteiras das cidades.

A madeira e o cimento podem exemplificar este cenário da abrangência de impactos e uso de recursos naturais.

A madeira extraída da Floresta Amazônica, como visto no artigo de Viviane Cunha Madeira e Sustentabilidade, como vai esta relação?, ultrapassa 5 mil hectares de arvores cortadas por ano, que são enviadas, em quase 60% deste total, para madeireiras transforma-las em material serrado. E deste total retirado da mata no norte do país, 64% é direcionado para consumo no Brasil e 36% vai abastecer cidades e países estrangeiros, principalmente europeus.<sup>12</sup> Devastação da floresta por desmatamento sem manejo e emissões de dióxido de carbono são os principais impactos gerados, dentre os vários relacionados com estes processos.

O cimento é o material de construção mais utilizado no mundo, e suas implicações ambientais são também relevantes. A produção de cimento é a maior fonte de emissão de gases do efeito estufa do planeta e é responsável por 8% das emissões de dióxido de carbono mundiais. Para cada tonelada de cimento consumido

---

12 CUNHA, Viviane, 'Madeira e Sustentabilidade, como vai esta relação?' Arquitexto n. 129.05, Revista Virtual Vitruvius ISSN 1809-6298. Disponível em < [www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.129/3750](http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.129/3750) > .

para construção de edifícios, estradas, ruas, pontes, entre outros, é emitida outra tonelada de dióxido de carbono na atmosfera.<sup>13</sup>

E as cidades tem demanda constante e crescente por suprimentos de recursos naturais, materiais e produtos. E ainda não são incluídos nos preços de mercado destes os custos ambientais e sociais relacionados.

## MOVIMENTOS PARA A SUSTENTABILIDADE DAS CIDADES

Para um mundo sustentável é preciso que as cidades se tornem sustentáveis. Elas são um dos principais fatores determinantes das mudanças climáticas do globo. E, se por um lado práticas urbanas, como o consumo energéticos, sejam condicionantes relevantes deste fenômeno no clima, seus efeitos também podem ainda se voltar de forma dramática sobre as cidades. Em 2007, no relatório do diretor do Instituto Goddard para estudos espaciais da NASA, Jim Hansen alarma sobre a aceleração do degelo na Groelândia e Antártica, resultante de temperaturas mais altas. A continuação destes processos pode levar a inundação de muitas grandes metrópoles e áreas rurais produtivas. Hansen e seus coautores ressaltam que, para interromper estes ciclos, a humanidade precisa parar de usar as reservas subterrâneas de combustível fóssil, transformando a base do sistema energético das cidades para energias alternativas e limpas.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> CALKINS, Meg. *Materials for sustainable sites: a complete guide to the evaluation, selection, and use of sustainable construction materials*. John Wiley & Sons, 2008.

<sup>14</sup> HANSEN, James et al. *Climate change and trace gases*. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, v. 365, n. 1856, p. 1925-1954, 2007.



Mas como entender a proporção dos impactos que as cidades geram, em relação a porção do planeta que elas ocupam?

Para mensurar estes resultados, os ecologistas William Rees e Mathis Wackernagel criaram o cálculo da Pegada Ecológica, a ser aplicada para cidades e países.<sup>15</sup> A área resultante seria a área necessária do planeta para suprir estas cidades e países de recursos e absorver descartes e emissões, principalmente de CO<sub>2</sub>, de acordo com os hábitos e costumes que acontecem nelas.

A ideia básica apresentada pelos autores é que todo o indivíduo ou região, ao desenvolver seus processos econômicos, sociais, culturais, e outros, geram impactos sobre a Terra, através dos recursos utilizados e dos desperdícios gerados. O crescente uso da Pegada Ecológica como instrumento de análise atesta seu valor como método comparativo, de fácil comunicação, aplicável em diferentes escalas, tanto individual, regional, estadual até mundial.

A cidade de Londres tem pegada ecológica equivalente a 3 planetas, e Los Angeles tem equivalente a 5. O que significa que se todas as cidades usassem recursos do mesmo modo que elas, precisaríamos de 3 ou 5 planetas, respectivamente, para abastecê-las e receber todos seus resíduos descartados. Rees e Wackernagel estimaram em 1998 que, os então 650 mil habitantes dos Estados Unidos precisavam, para atender suas necessidades pessoais, 30 mil quilômetros quadrados de terra. Esta mesma quantidade de pessoas na Índia demandavam menos de 10% de superfície do planeta do que os Estados Unidos.

A WWF, no seu Relatório Anual do Planeta Vivo 2002, analisou a pegada ecológica das pessoas no planeta, e chegou a conclusões preocupantes:

15 WACKERNAGEL, Mathis; REES, William. Our ecological footprint: reducing human impact on the earth. New Society Publishers, 1998.

“A pegada ecológica do consumidor médio do mundo em 1999 foi 2,3 hectares por pessoa, ou 20 por cento da capacidade biológica da Terra de 1,9 hectares por pessoa. Em outras palavras, a humanidade agora excede substancialmente a capacidade do planeta de sustentar seu consumo de recursos renováveis. Nós somos capazes de manter este excesso global em uma base temporária comendo o estoque capital terrestre de floresta, peixe e solo fértil. Nós também jogamos nosso excesso de emissões de dióxido de carbono na atmosfera. Nenhuma destas duas atividades são sustentáveis a longo termo – a única opção sustentável é viver dentro da capacidade produtiva biológica da Terra.”<sup>16</sup>

Considerando a finitude da área do planeta e o grande crescimento populacional, a intensidade de alguns hábitos culturais pode repercutir em impactos e desequilíbrios ambientais inimagináveis. O consumo de carne, por exemplo, aumenta muito a pegada ecológica por pessoa de países. Para um quilo de bife são necessários sete quilos de alimento para o gado, feito por composto de soja,<sup>17</sup> levando a devastação de áreas imensas para plantio de soja, além da área desmatada para a criação de pastos.

Os americanos são os maiores consumidores de carne do planeta, proporcional a três vezes o que comem os chineses. Segundo Lester Brown, se todos resolverem consumir carne como os americanos, todos os grãos produzidos na Terra não seriam suficientes para alimentar nem metade da população mundial.<sup>18</sup>

Para se desenvolver cidades sustentáveis é necessário se “criar uma nova relação entre cidades e natureza”<sup>19</sup>, onde a ci-

16 PARA A NATUREZA, WWF-Fundo Mundial. Living Planet Report 2002. 2002.

17 Worldwatch Institute Washington, State of the World 1999. W.W. Norton, Nova York, 1999.

18 Brown, Lester, People's Planet (série de televisão). Produção CNN: Discovery Channel, 2001.

19 GIRARDET, Herbert. Cities people planet: urban development and climate change. John Wiley & Sons Incorporated, 2008.

dade repita os ciclos fechados dos sistemas naturais. Em vez de oposição ou subjugação da natureza aos interesses e criações urbanas, conceito que tanto estrutura também outras relações, inclusive sociais, existe interdependência. “A cidade de concreto, asfalto e vidro na verdade não constituía um ente separado da natureza, mas natureza transformada, um novo ecossistema integrado, modificado, diferente do ambiente natural mas não fora dele, não imune aos seus ciclos, dinâmicas e reações.”<sup>20</sup>

A preocupação ambiental, como argumenta Besserman, “não deve ser consequência de uma postura paternalista em relação a natureza, mas, ao contrário, um reconhecimento da nossa impotência e dependência da natureza.”<sup>21</sup>

Tal postura paternalista é perceptível na abordagem geral da crise da biodiversidade que está em processo. Mais de 700 plantas e animais foram incluídos na Lista Vermelha da IUCN – União Internacional para a Conservação da Natureza, que já reúne quase 21 mil espécies ameaçadas de desaparecer para sempre do planeta. Entretanto, parece corrente se ver este tema como alienado da realidade das pessoas que vivem nas áreas urbanas, e também, como se os resultados desta crise gerem danos a natureza e ao planeta, mas não a vida das pessoas.

Espécies extintas desencadeiam desequilíbrios ecológicos profundos, além de perdas irreversíveis de recursos para a agricultura e medicina. Casos de espécies ameaçadas ou já em processos de extinção, como dos corais, anfíbios e abelhas podem mostrar a amplitude de danos que já estão ocorrendo, além dos

20 SIRKIS, Alfredo. Cidade, In TRIGUEIRO, André. Meio ambiente no século 21 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Autores Associados, 2005.

21 BESSERMAN, Sergio, Indicadores, In: TRIGUEIRO, André. Meio ambiente no século 21 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Autores Associados, 2005.

desdobramentos por vezes imprevisíveis que geram. Dos recifes de corais, 231 espécies estão em diferentes graus de risco de extinção, devido ao aumento de temperatura e a poluição das águas causadas por resíduos do esgoto e do lixo de cidades litorâneas. Quando os corais se extinguirem, o mesmo destino vai ter as plantas e os animais que deles dependem para alimento e refúgio contra os predadores. O declínio da população mundial de anfíbios também é alarmante. Mudanças climáticas, poluição das águas, contaminação por pesticidas, espécies invasoras e comércio ilegal de animais silvestres são algumas das causas que podem estar levando à sua extermínio. Os anfíbios são predadores de insetos e invertebrados e servem como alimento a muitos grupos de animais, sendo extremamente importantes à cadeia alimentar e à manutenção do equilíbrio terrestre e aquático. Eles atuam no controle de pragas agrícolas, são usados como bioindicadores e sua pele possui substâncias de grande importância médica. As abelhas são indicadores de diversidade biológica e qualidade ambiental, já que são extremamente sensíveis ao meio. A extinção deste grupo é uma grave perda para os ecossistemas, pois são os maiores polinizadores da natureza. São frequentes espécies vegetais polinizadas por apenas poucas espécies de abelhas. Nestes casos, a extinção dos polinizadores específicos pode levar à extinção da planta. No Havaí, por exemplo, a extinção de polinizadores nativos já impede a renovação natural da vegetação.<sup>22</sup>

E movimentos para prevenir ou socorrer estes desequilíbrios podem ser considerados por alguns como tentativas de salvar o

22 BRUGGER, Bruno Pandeló et al. NetSaber-Artigos. Disponível em: < <http://www.webartigos.com/artigos/extincao-e-impacto-ambiental/14095/#ixzz4H8DIEBJ9> > .

planeta, não como a preservação do contexto ambiental harmônico e possível para todos os seres, inclusive para os seres humanos.

## INICIATIVAS INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS

Com a intensão de transformar o mundo, através do desenvolvimento sustentável, as Nações Unidas estabeleceram 17 objetivos, incluindo seus desafios e metas a serem alcançadas para diferentes partes do planeta. Um dos objetivos é dedicado às cidades, e estabelece que elas sejam inclusivas, seguras e sustentáveis, resolvendo varias questões existentes, tais como:

- 828 milhões de pessoas vivendo em favelas hoje e o número continuando a crescendo
- As cidades do mundo ocupando 3% da superfície da Terra, mas consumindo de 60 a 80% de energia e respondendo por 75% das emissões de dióxido de carbono
- Urbanização rápida estar exercendo forte pressão sobre os estoques de água fresca, esgotos, meio ambiente e saúde publica
- A alta densificação das cidades podendo trazer ganhos em eficiência e inovação tecnológica enquanto reduz consumo de recursos e energia.<sup>23</sup>

Outras duas iniciativas principais foram criadas a nível global, focadas em buscar e dividir soluções para as cidades, baseados no conceito de liderança das cidades nas questões climáticas e na importância de ações locais para reverberar significativamente no planeta: o Covenant of Mayors - Pacto de Prefeitos, criada

23 GOAL 11: Make cities inclusive, safe, resilient and sustainable. Disponível em: <[www.un.org/sustainabledevelopment/cities/](http://www.un.org/sustainabledevelopment/cities/)>

pela União Européia em 2008, e o Compact of Mayors criado em 2014 pelo Secretário Geral das Nações Unidas Ban Ki-moon e prefeitos da rede C40, mais algumas outras instituições. Juntas, estas iniciativas hoje contam com mais de 7100 cidades de 119 países de 6 continentes, no Pacto Global de Prefeitos para Clima e Energia, alinhando esforços para atingir os objetivos acordados pelas nações em Paris, de forma transparente e compartilhada.

Outro instrumento, elaborado para orientar cidades na direção da sustentabilidade, é a Agenda 21 Global, desenvolvido na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) que ocorreu na cidade do Rio de Janeiro em 1992. A Agenda 21 Global se trata do comprometimento global para reverter a degradação ambiental do planeta. A partir da Agenda 21 Global, foi elaborada a Agenda 21 Brasileira em 2002, por iniciativa do Ministério do Meio Ambiente, orientada pela Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas – ONU.

Segundo este documento, as problemáticas social e ambiental são correlacionadas e a viabilidade das cidades sustentáveis é possível pela integração de planos e ações do Poder Público com a participação da população, no desenvolvimento urbano através da implantação das seguintes estratégias:

- “Busca de equilíbrio dinâmico entre uma determinada população e sua base ecológico-territorial, diminuindo significativamente a pressão sobre os recursos disponíveis;
- Ampliação da responsabilidade ecológica, aumentando a capacidade dos atores sociais de identificar as relações de interdependência entre os fenômenos e aceitar o princípio da corres-

ponsabilidade de países, grupos e comunidades na gestão dos recursos e dos ecossistemas compartilhados como o ar, oceanos, florestas e bacias hidrográficas;

- Busca da eficiência energética, implicando redução significativa nos níveis de consumo atual, sobretudo dos combustíveis fósseis e busca de fontes energéticas renováveis;

- Desenvolvimento e utilização de tecnologias ambientalmente adequadas, alterando progressiva e significativamente os padrões atuais do setor produtivo;

- Alteração nos padrões de consumo e diminuição significativa na produção de resíduos e uso de bens e materiais não-recicláveis;

- Recuperação de áreas degradadas e reposição de estoque dos recursos estratégicos (solo, água, cobertura vegetal);

- Manutenção da biodiversidade existente. ”24

Outros países implantaram os conceitos da Agenda 21 a níveis locais ainda na década de 1990, em seguida a Rio + 20. No Brasil, embora alguns estados e municípios tenham começado esta iniciativa, outras Agendas 21 em outros níveis ainda não foram completamente implementadas. Novaes argumenta que a dificuldade está em ser a Agenda 21 um processo participativo, não um documento com receitas prontas para solucionar questões socioambientais. “A sociedade, os governos, os setores econômicos e sociais sentam-se à mesa para diagnosticar os problemas, entender os conflitos envolvidos e pactuar formas de resolve-los.”<sup>25</sup>

---

24 AGENDA 21. Dica de leitura. Disponível em: < [http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/consulta2edicao.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/consulta2edicao.pdf) > .

25 NOVAES, Washington, Agenda 21. In: TRIGUEIRO, André. Meio ambiente no século 21 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Autores Associados, 2005.

E como apontado na própria Agenda 21 Brasileira, nas suas Ações Prioritárias: “a chave do sucesso, entretanto, depende da capacidade coletiva de mobilizar, integrar e dar prioridade a algumas ações seletivas de caráter estratégico que concentrem os esforços e desencadeiem grandes mudanças. É compromisso coletivo, envolvendo os mais diversos atores, inclusive os meios de comunicação, para produzir grandes impactos”

A Constituição Federal de 1988 assegura “o exercício dos direitos sociais individuais, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social”. Nos artigos 182 e 183, que compõem o capítulo da Política Urbana, defende o direito à cidade, à habitação, ao acesso a melhores serviços públicos e, portanto, a melhores condições de vida aos habitantes das cidades.

A partir destas definições da Constituição federal, em 2001 foi criado o Estatuto da Cidade, pela Lei 10.257/2001. O Estatuto da Cidade dá suporte jurídico para os processos de uso e ocupação do solo, parcelamento e desenvolvimento urbano, além de auxiliar as cidades a enfrentar as questões urbanas, sociais e ambientais. Os princípios da política urbana proposta no Estatuto da Cidade são adaptados às realidades municipais através do instrumento Plano Diretor, em busca de um enfrentamento mais consistentes dos problemas dos centros urbanos e pelo “direito à cidade sustentável”.<sup>26</sup>

Segundo Fernandes, quatro dimensões principais compõem o

---

26 FERNANDES, Edesio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Ana Claudia (organizadores). O Estatuto da Cidade: comentado/The City Statute of Brazil: a commentary. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.



### Estatuto da Cidade:

uma conceitual, que explicita o princípio constitucional central das funções sociais da propriedade e da cidade e os outros princípios determinantes da política urbana; uma instrumental, que cria uma série de instrumentos de materialização de tais princípios de política urbana; uma institucional, que estabelece mecanismos, processos e recursos para a gestão urbana; e, finalmente, uma dimensão de regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados.

No Estatuto da Cidade a sustentabilidade ambiental, social e econômica deve estar inclusa nos processos de produção e consumo de bens e serviços. A preservação e utilização racional dos recursos naturais - renováveis ou não renováveis - também deve ser considerado, além da gestão e aplicação mais eficientes dos recursos naturais para suprir as necessidades da sociedade. Estão também previstas a proteção, a preservação e a recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, garantindo a convivência vital entre o homem e o meio, bem como para a manutenção da história urbana, seja ela local, regional ou nacional. Busca-se também corrigir os problemas já gerados pelo desenvolvimento urbano não planejado e seus impactos no meio ambiente urbano, a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas pela população mais carente da cidade, além e integrar o meio urbano e o meio rural do território da cidade.

## DESAFIOS E SOLUÇÕES NAS CIDADES DO BRASIL E DO MUNDO

Os desafios para tornar as cidades brasileiras sustentáveis são vários, mas também já começam a despontar soluções encontradas para diferentes questões e em diferentes partes do país, abrindo caminho para se reduzir impactos socioambientais nas áreas urbanas.

Questões relacionadas ao abastecimento e aproveitamento de água, esgoto, resíduos, energia e transporte parecem liderar a lista de implantação de estratégias de sustentabilidade no meio urbano.

Um quadro de desperdício no consumo de água é somado a perdas de mais de 50% nas na fase de transporte e distribuição do abastecimento de água nas cidades brasileiras. A cobrança estimada, com hidrômetros compartilhados, só incentiva esta cultura enganada de “abundância”.

Mas tem sido elaborado diversas normas e leis ambientais brasileiras para se reverter este quadro, como a Norma NBR – 15.527/ 2007<sup>27</sup> ligadas à captação e aproveitamento de água pluvial, para aproveitamento de cobertura em áreas urbanas para fins não potáveis. Para a elaboração do sistema de captação de águas pluviais também foram elaboradas as Normas NBRs 5.626/98<sup>28</sup> e 10.844/89<sup>29</sup>.

A cidade de Curitiba implantou a Lei nº 10.785/03<sup>30</sup> que instituiu o PURAE – Programa de Conservação e Uso Racional da Água em Edificações que tem como objetivo a economia de água

27 NBR 15.527/2007. Disponível em: < <http://licenciadorambiental.com.br/wp-content/uploads/2015/01/NBR-15.527-Aproveitamento-%C3%A1gua-da-chuva.pdf> > .

28 NBR 5.626/1998. Disponível em: < <https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=4274> > .

29 NBR 10.844/1989. Disponível em: < <https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=4510> > .

30 Lei nº 10.785/03. Disponível em: < <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/legislacao-smma/347> > .

potável e a utilização de fontes alternativas e água nas edificações do município. O PURAE foi efetivamente implantado através da aprovação do Decreto nº 212 em 2007, o qual estabeleceu o novo Regulamento de Edificações do Município de Curitiba e relacionou as exigências para cada tipo de uso das edificações.

Outra lei importante visando a economia de água potável nas cidades é a Lei n. 12.526/07 do Estado de São Paulo, que estabelece normas para contenção de enchentes e destinação de águas pluviais, tornando obrigatório a implantação de sistema para a captação e retenção de águas pluviais, coletadas por telhados, coberturas, terraços e pavimentos descobertos. Outra legislação que trata sobre reuso da água, a Norma NBR 13969/97<sup>31</sup>, é referente ao tratamento e disposição de efluentes.

O Ministério das Cidades adverte que apenas 50% dos domicílios urbanos tem esgoto sanitário apropriado, e destes menos de 35% é tratado. A água contaminada permanece no topo dos problemas de saúde pública, sendo relacionada por até 70% das internações hospitalares no país. Rios, canais, baías, praias e até as redes pluviais são poluídos com efluentes sem tratamento.

Outra abordagem de cidades sustentável é em relação ao descarte adequado dos resíduos sólidos produzidos nos centros urbanos e uma legislação importante no Brasil é a Política Nacional dos Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305/2010<sup>32</sup>. Esta política contém instrumentos importantes para enfrentar os principais problemas ambientais, sociais e econômicos decorrente do manejo inadequado de resíduos sólidos. A responsabilidade compartilhada destes resíduos é um dos grandes avanços desta Política, pois

---

31 NBR 13969/97. Disponível em: < <http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=003633> > .

32 Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010). Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/) > .

garante a co-responsabilidade a todos os atores na questão dos resíduos urbanos e em todas as suas fases (desde a produção, consumo, reutilização e/ou descarte).

Uma iniciativa importante, na concepção de cidades sustentáveis, é o programa desenvolvido pela Prefeitura de Belo Horizonte<sup>33</sup>, no Estado de Minas Gerais, que busca estimular práticas em construções público e privadas no que diz respeito aos efluentes gerados (líquidos, sólidos e/ou gasoso), ao tratamento e/ou reuso destes efluentes, consumo eficiente de água e energia e aos materiais utilizados na construção, dando prioridade aos materiais ecológicos disponíveis no mercado. Este programa foi lançado pela Portaria SMMA nº 06/2012 da Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Belo Horizonte.

A quantidade de resíduos urbanos só tem aumentado, pelo consumo crescente e a pouca disponibilidade da população para separar o lixo. A separação dos lixos domésticos em resíduos orgânicos para compostar e resíduos para serem reciclados reduz o lixo a ser enviada para aterros sanitários a até 10%. Mas metade dos lixos brasileiros ainda vão para aterros a céu aberto.

Já se discute a mudança de conceito de lixo para recurso. E o sistema de reciclagem das latinhas de alumínio liderado pelo Brasil confirma esta tendência. O ciclo entre coletar uma latinha no lixo, recicla-la e produzir outra lata, com mesma matéria-prima, pode chegar a menos de 45 dias.

A cidade de São Gonçalo, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, possui um tratamento de chorume sofisticado, onde o resíduo é encaminhado para uma mini estação de tratamento, onde uma micromembrana só deixa passar as moléculas de

33 SELO BH SUSTENTÁVEL. Disponível em: < <http://cesa.pbh.gov.br/scsae/index.smma> > .

água. Essa água residual está sendo utilizada na limpeza do aterro, porém, posteriormente, deve ser encaminhada à industriais para um reuso.

Jaime Lerner, em entrevista para a série de tv People's Planet disse que “se você quer ajudar o meio ambiente tente apenas fazer duas coisas. Primeiro: usar menos o seu carro. E segundo: separar seu lixo.”

Na Alemanha as embalagens eram recicladas em 12% em 1986, e onze anos depois tinham chegado a 86%, retirando volume expressivo de material enviado para aterros e evitando utilizar grande quantidade de recursos naturais para a fabricação de novas embalagens.

Os transportes vivem drama entre o privilégio e cultura do transporte individual, e suas vias de alto investimento público para pequena parcela da população, e transporte público concentrado em ônibus, utilizado por até 80% das pessoas nas cidades brasileiras. Os constantes engarrafamentos resultantes desta equação, levam a maior consumo de combustível, e comprometimento da qualidade do ar e grandes proporções de emissões atmosféricas de carbono. No mundo, cerca de 800 mil pessoas morrem por comprometimentos respiratórios, por ano, causados por escapamentos de carros.

Outras opções para transportes já tem sendo implementados, e vários estudos tem sido feitos no sentido de se desviar do uso de combustíveis fósseis ou outros altamente poluentes, como as pesquisas da COPPE/UFRJ que conseguiram converter o hidrogênio, elemento químico mais abundante do mundo, em energia combustível para ônibus a serem implantados no Rio de Janeiro,

com tecnologia similar a dos foguetes espaciais.

A cidade de Londres, na Inglaterra, foi pioneira na elaboração de um plano de mobilidade<sup>34</sup> que busca a qualidade de vida dos seus cidadãos e também o incentivo ao uso de transportes alternativos aliado a um bom planejamento urbano que reduz os impactos ambientais da cidade. Neste Plano de Mobilidade Urbana, segundo o Departamento de Transporte de Londres, se caminha um percurso de cerca de cinco minutos, estimulando a prática de exercícios. A Prefeitura de Londres, visando estimular a sociabilidade, irá implantar jardins ao longo destes percursos, acessíveis para pedestres e bicicletas.

A premissa deste Plano é que o meio-ambiente urbano, através dos espaços e os meios de transportes de qualidade e acessível a todos os cidadãos, influenciem positivamente no bem-estar dos cidadãos e estimulem o uso de transporte público, melhorem a segurança e conforto nos percursos, minimizando a poluição sonora e atmosférica, auxiliando na fluidez da cidade, estimulando a economia local e beneficiando o meio ambiente das cidades.

A cidade de Jundiaí<sup>35</sup>, no Estado de São Paulo, também possui um exemplo interessante em mobilidade urbana sustentável: o conceito de ‘urbanismo caminhável’ que consiste na combinação de três conceitos principais:

- Percepção do cidadão sobre a caminhabilidade.
- Avaliação técnica da área a ser implantada essa estratégia.
- Avaliação sobre a caminhabilidade da área a partir da apro-

---

34 GAETE, Constanza M. Tradução de Camilla Sbeghen. Archdaily. Disponível em <<http://www.archdaily.com.br/br/769689/o-planejamento-de-londres-ate-2021-para-melhorar-a-saude-dos-seus-habitantes-atraves-do-transporte-e-da-mobilidade-sustentavel>> . Acesso em 05 ag. 2016.

35 **Urbanismo** Caminhável In Instituto Mobilidade Verde. 20155. Disponível em <https://institutomobilidadeverde.wordpress.com/urbanismo-caminhavel/>> . Acessado em 05 ago 2016.

ximação de equipamentos esportivos, centros culturais e sociais, comércio e serviços e oferta de transporte público.

Malmö, considerada a terceira maior cidade da Suécia<sup>36</sup>, com cerca 300 mil habitantes, teve seu crescimento econômico devido ao setor industrial, que gerou alguns impactos ambientais. Com a renovação da cidade, em 2001, quando o antigo estaleiro foi renovado e transformado num bairro ecológico, seguindo os parâmetros da certificação BREEAM Communities, iniciaram-se diversas iniciativas sustentáveis, com a participação das comunidades, como a sistemas de coleta de resíduos orgânicos e de captação de água pluvial, reciclagem de resíduos para produção de biogás, prédios com baixo consumo de energia e gerando energia com fontes solar e eólica.

A ONU-Habitat apresentou em 2013 a noção de cidades prósperas (em relação ao seu desenvolvimento sustentável) e, para se adequar ao termo, as cidades deveriam apresentar um bom planejamento urbano que destacava a relevância dos espaços públicos no traçado urbano, a implantação de áreas verdes e também em relação aos conceitos de sustentabilidade e a importância na mitigação dos impactos ambientais no meio urbano. Um exemplo importante do desenvolvimento deste conceito é a cidade de Medellín<sup>37</sup>, na Colômbia.

Criou-se um Projeto Urbano Integrado (UPI) em 2004, onde a Prefeitura integra as estratégias de governança, mobilidade e redução de pobreza e violência através do desenvolvimento social, físico e coordenação institucional em busca de uma cidade

36 Suécia: a aposta sustentável de Malmö In Euronews. 2016. Disponível em: <<http://pt.euronews.com/2012/01/26/suecia-a-aposta-sustentavel-de-malmo>> . Acesso 12 ago 2016.

37 Medellín, inovação em planejamento e infraestrutura urbana In Programas Cidades Sustentáveis. 2013. Disponível em <<http://www.cidadessustentaveis.org.br/boas-praticas/medellin-inovacao-em-planejamento-e-infraestrutura-urbana>> . Acesso 12 ago 2016.

sustentável e sustentada. O foco do Projeto foi a mobilidade urbana (transportes alternativos), a educação (principalmente da população mais excluída social e economicamente) e construção de espaços públicos e de áreas verdes.

Devido à topografia de encostas íngremes da cidade, o transporte público tradicional não alcançava as regiões periféricas e causava transtornos importantes aos moradores destas regiões. Como solução foi instalado um sistema de ‘transporte por cabos’, o Metrocable, que transporta, por dia 533 mil pessoas. Estratégias para eliminar a violência também foram implantadas, através da educação. O programa ‘Medellín, la más educada’ (Medellín, a cidade mais educada) construiu novas escolas e reformou as antigas, e criou parques-bibliotecas, para estimular a leitura e espaços de sociabilidade, cultura e lazer à população.

A Empresa de Desenvolvimento Urbano do Município de Medellín planejou o seu desenvolvimento urbano por meio de coordenação territorial e interinstitucional projetando, gerenciando e implantando diversos Planos Urbanísticos e Arquitetônicos.

Os objetivos deste Projeto são a recuperação dos setores mais segregados, promover a participação social na tomada de decisão do Governo – fortalecendo as instituições democráticas -, trabalhar conceitos de cidades sustentáveis (como mobilidade urbana, governança, implantação de áreas verdes et al), estimular o desenvolvimento econômico local e projetar a cidade regional e globalmente.

Os resultados tem sido animadores. O sistema de transporte público alternativo conduz, de maneira eficiente, a população mais carente das áreas mais segregadas de Medellín, além de



reduzir aproximadamente 175 mil toneladas/ano de emissões de CO2 na cidade. A pobreza e violência diminuíram consideravelmente e a população participa de maneira ativa das tomadas de decisões da cidade. Este projeto rendeu à Medellín o prêmio de Cidade mais Inovadora do Mundo pelo Urban Land Institute.

Outras soluções também são incorporadas no conceito de cidade sustentável. A cidade de Portland, nos EUA, é um bom exemplo de implantação de estratégias de captação e filtragem de águas pluviais,<sup>38</sup> pela implantação de uma rede de jardins de chuvas e biovaletas na escala do planejamento urbano. Essa rede possibilitou vários serviços ecológicos à cidade, como drenagem urbana que, além de reduzir possibilidades de inundação resultantes de chuvas torrenciais, promovem a filtragem da água de forma natural, beneficiam a qualidade do ar, minimizam os efeitos das ilhas de calor e estimulam a criação de parques e jardins que estimulam saúde, bem estar e integração dos habitantes e além do seqüestro do carbono da atmosfera.

As construções verdes são uma tentativa de minimizar os impactos ambientais no meio urbano. Questões construtivas buscam oferecer um conforto (térmico, acústico e sensorial) aos indivíduos das cidades e criação de instrumentos urbanísticos que deverão recomendar boas práticas ao projeto (seja ele uma construção ou uma área) sugerindo, por exemplo, menor dependência tecnológica dos serviços, o uso de materiais e produtos reciclados e a adoção de práticas de consumo energético reduzido.

Conceitos semelhantes foram implantados no bairro da Pedra

---

38 CORMIER, Nathaniel S.; PELLEGRINO, Paulo Renato Mesquita. Infra-estrutura verde: uma estratégia paisagística para a água urbana. *Paisagem e Ambiente*, n. 25, p. 127-142, 2008.

Branca<sup>39</sup>, desenvolvido no início dos anos 2000, na cidade de Palhoça, em Santa Catarina. A idéia era criar um bairro que explorasse os conceitos de cidade sustentável, com a meta de se tornar bairro livre de emissões de carbon. Foram utilizadas soluções como fontes alternativas de geração de energia nos edifícios, materiais ecologicamente adequados nas construções, sistemas para reduzir o consumo de energia e água, captação e aproveitamento de água pluviais. O traçado urbano do bairro prioriza o uso de bicicletas e percursos a pé, garantindo o acesso a todos os moradores em todas as áreas (acessibilidade universal). O bairro hoje está consolidado e foi premiado por suas qualidades sustentáveis.

Na cidade de São Paulo, o recente Zoneamento do Município– Lei nº 16.402/ 2016 incorpora conceitos de sustentabilidade urbana de maneira efetiva, através do estímulo de práticas sustentáveis, como inserção de ciclovias nos nós urbanos e projeto e instalação de sistemas de captação de água pluvial que estimula o reuso e beneficia a drenagem da cidade.

## CONCLUSÃO

Cidades são a resposta para a necessidade de interação entre as pessoas, inventadas para facilitar a troca de informações, amizade, bens materiais, cultura, conhecimento, intuições, habilidades”.<sup>40</sup> Cada vez mais as cidades são centros de conhecimento, disseminação de informações e educação, concentrando produção e con-

---

39 PEDRA BRANCA, UM BAIRRO SUSTENTÁVEL NA GRANDE FLORIANÓPOLIS. Disponível em: < <http://www.cidadessustentaveis.org.br/boas-praticas/pedra-branca-um-bairro-sustentavel-na-grande-florianopolis> >

40 ENGWICHT, David. Towards an eco-city: calming the traffic. 1992.

sumo que possibilitam elevar padrões de vida das pessoas.

A questão e desafio para as cidades, no patamar de aglomeração que se chega neste século, para conseguir sustentar equilíbrios diversos é reduzir impactos drasticamente, otimizando o uso urbano dos recursos, de acordo com ciclos e dinâmicas da natureza que o abastece, garantindo qualidade de vida para pessoas das diferentes partes do planeta em cidades que se auto-regulem internamente e na relação que estabelecem com outras partes do mundo.

Para isso, devemos revisar conceitos e culturas já há tempos arraigados, que não incluem realidades socioambientais, aliado ao crescente desenvolvimento e viabilidade econômica de inovações tecnológicas. Muito deste caminho já vem sendo trilhado, como Girardet ressalta alguns exemplos:

‘Uma grande quantidade de novas opções tecnológicas estão ficando disponíveis para nós. Energia solar e de ventos, tecnologia de combustível celular, novos sistemas de reciclagem para resíduos sólidos e tratamento de esgoto estão todos se tornando competitivos nos custos com tecnologias urbanas mais antigas. Novos materiais isolantes podem tornar edifícios altamente eficientes em energia, minimizando a necessidade de aquecimento e refrigeração. Edifícios podem se transformar produtores de rede, em vez de consumidores de energia. E o mercado destas tecnologias está estourando no mundo, levados por crescentes legislações e regulamentações nacionais e internacionais. Em 1999, a OECD estimou que ele valia trezentos bilhões de dólares e previu que dobrasse em 2009. Um grande leque de novos empregos locais está associado com este mercado, em muitas áreas – desde pesquisa, fabricação e instalação até marketing e consultoria<sup>41</sup>.

---

O desafio deste tempo é garantir o futuro das gerações futu-

41 GIRARDET, Herbert. *Cities people planet: liveable cities for a sustainable world*. Academy Press, 2004.

ras e as condições também para a geração atual, transformando cidades em sustentáveis, harmônicas com os sistemas naturais das quais são dependentes, com a participação e colaboração de todos os diferentes agentes - governos, líderes privados, e população - no entendimento e comprometimento local, regional e global da relevância de ações para garantir a execução expressa de medidas precisas na direção da sustentabilidade das cidades.

## REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri e LEROY, Jean P. Novas premissas da sustentabilidade democrática. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 1, 1999.
- AGENDA 21. Dica de leitura. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/consulta2edicao.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/consulta2edicao.pdf)> .
- AGOPYAN, Vahan; JOHN, Vanderley M. O desafio da sustentabilidade na construção civil. Blucher, 2011.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 15.527: Água de chuva - Aproveitamento de coberturas em áreas urbanas para fins não potáveis - Requisitos. Rio de Janeiro, 2007.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 5.626: Instalação Predial de Água Fria. Rio de Janeiro, 1998.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 10.844: Instalações Prediais de Águas Pluviais. Rio de Janeiro, 1989.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 13.969: Tanques sépticos - Unidades de tratamento complementar e disposição final dos efluentes líquidos - Projeto, construção e operação. Rio de Janeiro, 1997.

BESSERMAN, Sergio, Indicadores, In: TRIGUEIRO, André. Meio ambiente no século 21 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Autores Associados, 2005.

BRAGA, R; CARVALHO, P. F de. Estatuto da cidade: política urbana e cidadania. Rio Claro: IGCE-UNESP. 2000.

BRASIL. Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010). Brasília: Diário Oficial da União, 2010. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/).

BRASIL. Programa de Conservação e Uso racional da Água (Lei nº 10.785/2003). Curitiba, 2003. Disponível em <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/legislacao-smma/347>.

Brown, Lester, People's Planet (série de televisão). Produção CNN: Discovery Channel, 2001.

BRUGGER, Bruno Pandeló et al. NetSaber-Artigos. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/extincao-e-impacto-ambiental/14095/#ixzz4H8DIEBJ9>> .

CALKINS, Meg. Materials for sustainable sites: a complete guide to the evaluation, selection, and use of sustainable construction materials. John Wiley & Sons, 2008.

CORMIER, Nathaniel S.; PELLEGRINO, Paulo Renato Mesquita. Infra-estrutura verde: uma estratégia paisagística para a água urbana. Paisagem e Ambiente, n. 25, p. 127-142, 2008.

CUNHA, Viviane, 'Madeira e Sustentabilidade, como vai esta relação? Arquitexto n. 129.05, Revista Virtual Vitruvius ISSN 1809-6298. Disponível em <[www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.129/3750](http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.129/3750)> .

CLARK, Hannah Elizabeth et al. LEED for Neighborhood Development: Does It Capture Livability?. Berkeley Planning Journal, v. 26, n. 1, 2013.

DADOS DO INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE. Dica de Leitura. Disponível em: <[www.iucn.org](http://www.iucn.org)> . Acessado em 13 ago 2016.

DEMANTOVA, Graziella Cristina; RUTKOWSKI, Emília Wanda. A sustentabilidade urbana: simbiose necessária entre a sustentabilidade ambiental e a sustentabilidade social. Arqui-

textos-Periódico mensal de textos de arquitetura (Texto Especial 437). São Paulo: Portal Vitruvius, 2007.

ENGWICHT, David. Towards an eco-city: calming the traffic. 1992.

FERNANDES, Edesio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Ana Claudia (organizadores). O Estatuto da Cidade: comentado/The City Statute of Brazil: a commentary. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

GAETE, Constanza M. Tradução de Camilla Sbeghen. Archdaily. Disponível em <<http://www.archdaily.com.br/br/769689/o-planejamento-de-londres-ate-2021-para-melhorar-a-saude-dos-seus-habitantes-atraves-do-transporte-e-da-mobilidade-sustentavel>> . Acesso em 05 ag. 2016.

GIRARDET, Herbert. Cities people planet: liveable cities for a sustainable world. Academy Press, 2004.

\_\_\_\_\_. Cities people planet: urban development and climate change. John Wiley & Sons Incorporated, 2008.

GOAL 11: Make cities inclusive, safe, resilient and sustainable. Disponível em: <[www.un.org/sustainabledevelopment/cities/](http://www.un.org/sustainabledevelopment/cities/)> .

GROSTEIN, Marta Dora. Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos” insustentáveis”. São Paulo em perspectiva, v. 15, n. 1, p. 13-19, 2001.

HANSEN, James et al. Climate change and trace gases. Philosophical Transactions of the Royal Society of London A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences, v. 365, n. 1856, p. 1925-1954, 2007.

JACOBI, Pedro. Dilemas socioambientais na gestão metropolitana: do risco à busca da sustentabilidade urbana. REVISTA DE CIÊNCIAS SOCIAIS-POLÍTICA & TRABALHO, v. 25, 2006.

JACOBS, Jane. Morte e vida de grandes cidades. Martins Fontes, 2000.

MAGALHÃES, Fernanda. Cidades sustentáveis—o que o poder local e uma formação adequada em urbanismo podem fazer?. 2006.

LEE, Richard Barry et al. (Ed.). Man the hunter. Transaction Publishers, 1968.

Medellín, inovação em planejamento e infraestrutura urbana In Programas Cidades Sustentáveis. 2013. Disponível em <<http://www.cidadessustentaveis.org.br/boas-praticas/medellin-inovacao-em-planejamento-e-infraestrutura-urbana>> . Acesso 12 ago 2016.



NOVAES, Washington, Agenda 21. In: TRIGUEIRO, André. Meio ambiente no século 21 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Autores Associados, 2005.

PARA A NATUREZA, WWF–Fundo Mundial. Living Planet Report 2002. 2002.

PENTEADO, Hugo. Ecoeconomia: uma nova abordagem. Lazuli Editora, 2003.

PROGRAMA BH SUSTENTÁVEL. Disponível em: < <http://cesa.pbh.gov.br/scsae/index.smma> > . Acessado em 10 ago 2016.

PNUD/ONU. Relatório do Desenvolvimento Humano de 2009. Coimbra: Ed Almedina, 2009, 229 p.

SELO BH SUSTENTÁVEL. Disponível em: < <http://cesa.pbh.gov.br/scsae/index.smma> >

SITARZ, Dan. Agenda 21: The earth summit strategy to save our planet. 1993.

Suécia: a aposta sustentável de Malmö In Euronews. 2016. Disponível em: < <http://pt.euronews.com/2012/01/26/suecia-a-aposta-sustentavel-de-malmo> > . Acesso 12 ago 2016.

THE WORLD BANK. Dica de leitura. Disponível em < <http://data.worldbank.org/topic/poverty> > . Acessado em 12 ago 2016.

UNITED NATIONS. World urbanization prospects: the 1996 revision. 2001.

Urbanismo Caminhável In Instituto Mobilidade Verde. 20155. Disponível em <https://institutomobilidadeverde.wordpress.com/urbanismo-caminhavel/> > . Acessado em 05 ago 2016.

WACKERNAGEL, Mathis; REES, William. Our ecological footprint: reducing human impact on the earth. New Society Publishers, 1998.

Worldwatch Institute Washington, State of the World 1999. W.W. Norton, Nova York, 1999.

# PAISAGENS E OS DESAFIOS DO PRESENTE

Cecilia P. Herzog<sup>1\*</sup>

## RESUMO

As paisagens têm sido alteradas desde o princípio da civilização humana. Atualmente vivemos um momento histórico que enfrenta imensos desafios trazidos principalmente pelas mudanças climáticas. As cidades são ao mesmo tempo geradoras de muitos dos problemas atuais, e onde se encontram as possíveis soluções por concentrarem grande parte da população mundial, serem centros de educação, cultura, convivência, conhecimento e inovação. A regeneração ecológica das paisagens locais tem o potencial de educar e conscientizar as pessoas para que passem a ser cidadãs ativas e contribuir para as transformações que se fazem necessárias. O planejamento ecológico da paisagem e a implantação de infraestruturas verdes possibilitam regenerar as funções ecológicas e reconectam as pessoas com a natureza, ao mesmo tempo em que proporcionam maior convivência social e contribuem para o desenvolvimento do sentimento pertenci-

---

1\* Bacharel em Administração de Empresas, pelas Faculdades Cândido Mendes. Paisagista com Curso Superior de Tecnologia pela Universidade Veiga de Almeida, coordenada por Fernando M. Chacel. Especialista em Preservação Ambiental das Cidades, pelo Instituto Metodista Bennett. Mestre em Urbanismo, cuja dissertação versa sobre urbanismo e paisagismo ecológicos, pelo Prourb-UFRJ. Professora agregada da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro em Projeto Urbano e Paisagismo. Coordenadora da Pós Graduação em Paisagismo Ecológico: Planejamento e Projeto da Paisagem, na PUC-Rio. Presidente da Sociedade para Ecologia Urbana - Brasil (SURE-BR); Diretora de Meio Ambiente da Associação Nacional de Paisagismo - ANP.

mento à comunidade. Nesse capítulo são apresentados casos de transformação da paisagem na escala da bacia hidrográfica, com a renaturalização do rio Matanza-Riachuelo, em Buenos Aires; na escala local, em São Paulo as pessoas atuam em coletivos para regenerar as paisagens e introduzir ecossistemas urbanos, proporcionando contato direto com a natureza; e por fim o caso da mobilização de moradores, apoiados no conhecimento científico da biodiversidade local, para a proteção legal de uma área verde à beira do rio da Prata na cidade de Buenos Aires. Cidades verdes são cidades mais democráticas por proporcionarem espaços de convivência em segurança para seus moradores. São também cidades mais sustentáveis e resilientes, e oferecem maior qualidade de vida e bem-estar.

**Palavras-chave:** Paisagem urbana; Infraestrutura verde; Regeneração ecológica; Convivência social

## ABSTRACT

Landscapes have been altered since the beginning of the Human civilization. Presently we live in challenging times, with climate change bringing tremendous uncertainties. Cities are centers that generate most of the contemporary problems, and at the same time, have the potential to deliver solutions because they concentrate most of the global population, and are places of social meetings, education, culture, knowledge and innovation. Local landscape ecological regeneration has the potential

to educate and raise people's awareness, in the process they become active citizens and contribute to necessary and urgent transformations. Ecological landscape planning and green infrastructure implementation restore ecological functions, and in tandem reconnect people to nature and enhance social interaction, contributing to develop a sense of community belonging. This chapter presents case studies of landscape transformations. Firstly, at the watershed scale, the renaturalization of the Matanza-Riachuelo River, in Buenos Aires demonstrates how academic research and practice enabled the transformation of the region with resident's engagement. In the sequence, at the local scale, collective dwellers' groups regenerate landscapes and introduce urban ecosystems, promoting direct contact with nature in São Paulo. Finally, in Buenos Aires the mobilization of local citizens, with scientific research support, succeeded to legally protect a spontaneous ecological regenerated area over created land in the banks of the Prata River, in Buenos Aires. Green cities are more democratic and offer safe convivial places to their residents. They also are more sustainable, resilient and offer a higher standard of life and well-being.

**Keywords:** Urban landscape; green infrastructure; ecological regeneration; social interaction

## INTRODUÇÃO

As paisagens terrestres têm sido alteradas pelas pessoas

desde o final da última Era Glacial, há aproximadamente 11.700 anos quando entramos no período do Holoceno. Com a elevação de apenas dois graus de temperatura, o planeta Terra entrou em uma janela climática de relativa estabilidade que proporcionou o desenvolvimento da humanidade<sup>2</sup>. Nesse processo ecossistemas foram profundamente alterados, levando muitas civilizações ao colapso devido às alterações que aconteceram em suas paisagens com a eliminação de ecossistemas naturais e redução, ou até mesmo eliminação dos benefícios que ofereciam. A Ilha de Páscoa é um dos exemplos mais notórios. Diversos autores exploram o caso para demonstrar como o desmatamento da ilha levou à escassez de recursos, que conduziu a guerras entre as tribos locais até a total exaustão dos ecossistemas e o colapso da sua civilização<sup>3</sup>.

Ao longo da História tecnologias associadas a fontes de energia cada vez mais potentes e impactantes, potencializaram a capacidade humana de transformar recursos naturais em alimentos e outros bens, levando ao progresso e à acumulação de riquezas por minorias<sup>4</sup>.

Vivemos um momento histórico que traz imensos desafios. Estamos ultrapassando limites planetários que podem levar a uma mudança no patamar de funcionamento no ecossistema terrestre<sup>5</sup>. Mudamos tanto as paisagens na escala local que acaba-

2 ROCKSTRÖM, J. et al. Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society* 14(2): 32, 2009. [online] URL: Disponível em: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>. Acesso: 09.05. 2013.

3 DIAMOND, J. *Collapse: how societies choose to fail or succeed*. New York: Penguin Group, 2005; PONTING, Clive. *The green history of the world: the environment and the collapse of great civilizations*. Edição revisada e atualizada, 1a. ed. 1991. New York: Penguin Books, 2007.

4 WRIGHT, Ronald. *A Short History of the Progress*. Edinburgh: Canongate Books Ltd, 2004.

5 ROCKSTRÖM, J. et al. Ob. Cit.; STEFFEN, W., Richardson, K., Rockström J., Cornell, S.E., Fetzer I., Bennett E.M., Biggs, R., Carpenter S.R., de Vries W., de Wit C.A., Folke C., Gerten D., Heinke J., Mace G.M., Persson L.M., Ramanathan V., Reyers B., Sörlin

mos por alterar a Biosfera, e levar ao que já sendo considerada a sexta extinção em massa<sup>6</sup>. Emitimos tantos Gases de Efeito Estufa (passamos de 400 PPM<sup>7</sup>) que as previsões de elevação da temperatura do planeta estão sendo revisadas a cada ano, com cenários cada vez mais complexos pela frente<sup>8</sup>. Alteramos profundamente os ciclos químicos do planeta com a exploração de recursos naturais, produção intensiva de bens materiais e alimentos e descarte inadequado de resíduos. Estamos vivendo o que está sendo considerada uma nova Era geológica, chamada de Antropoceno – o Homo sapiens se tornou a força dominante no processo evolutivo<sup>9</sup>.

As cidades e áreas urbanizadas concentram a maior parte da população mundial e na América Latina ultrapassa 80%. A urbanização se expande transformando e erradicando ecossistemas nativos e biodiversos, desmatando encostas vegetadas, áreas úmidas que acomodam as águas das chuvas e áreas agrícolas com impactos severos na qualidade de vida de seus moradores<sup>10</sup>. A desigualdade social é muitas vezes visível, com habi-

---

S. *Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet*. Science 13 Feb 2015: Vol. 347, Issue 6223, DOI:DOI: 10.1126/science.1259855.

6 BARNOSKY, A.D. et al. *Has the Earth's sixth mass extinction already arrived?* Nature 471, 51–57 (03 March 2011) doi:10.1038/nature09678 Published online 02 March 2011 <http://www.nature.com/nature/journal/v471/n7336/full/nature09678.html> %3Fmessage-global%3Dremoven; PIEVANI, T., REND. Fis. Acc. Lincei (2014) 25: 85. doi:10.1007/s12210-013-0258-9 *Anthropocene - Natural and man-made alterations of the Earth* First Online: 17 November 2013 DOI: 10.1007/s12210-013-0258-9

7 400 ppm – ver referência 350.org

8 McKIBBEN, B. *Eaarth: making a life on a though new planet*. New York: St. Martin's Griffin, 2010.

9 ROCKSTRÖM, J. et al. Ob. Cit.; STEFFEN, W., Richardson, K., Rockström J., Cornell, S.E., Fetzer I., Bennett E.M., Biggs, R., Carpenter S.R., de Vries W., de Wit C.A., Folke C., Gerten D., Heinke J., Mace G.M., Persson L.M., Ramanathan V., Reyers B., Sörlin S. Ob. cit.

10 OLDING, J. The role of ecosystems services in contemporary urban planning. In: NIEMALÄ, J.. (Org.) *Urban ecology: patterns, processes, and applications*. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 228-237; KEISHA G. et al. Latin America and the Caribbean. In: (Eds.) MATTHEW, B., et al. *Global Environment Outlook*. United Nations Environment Programme, 2012, p. 317-348. Available: [http://www.unep.org/geo/pdfs/geo5/GE05\\_report\\_C12.pdf](http://www.unep.org/geo/pdfs/geo5/GE05_report_C12.pdf) Access: 11.07.2016 ISBN: 978-92-807-3177-4 Job Number: DEW/1417/NA.

tações irregulares em áreas vulneráveis (e.g. encostas íngremes e margens de corpos d'água) que o mercado imobiliário formal não pode ocupar legalmente. No Brasil a legislação ambiental prevê Áreas de Preservação Permanente<sup>11</sup> (APP) que deveriam ser observadas.

O espraiamento urbano baseado no modelo rodoviarista, com vias expressas, condomínios fechados e shopping centers intensificou a transformação das paisagens em áreas altamente impermeabilizadas, com grande percentual dedicado ao trânsito e estacionamento de veículos. Os jardins que substituem os ecossistemas são meramente ornamentais com baixa diversidade biológica<sup>12</sup>. São inúmeros os problemas decorrentes dessa forma urbana e do enfoque no consumo intensivo de bens: poluição das águas, ar, solo e subsolo; vulnerabilidade a eventos climáticos cada vez mais frequentes (como enchentes e deslizamentos, ondas de calor); Ilhas de Calor Urbano (ICU); problemas de saúde relacionados ao ambiente urbano, à sedentarização e ao consumo de alimentação processada e com agrotóxicos; desconexão das pessoas com a natureza e com os processos naturais, para citar os mais evidentes<sup>13</sup>.

Por outro lado, as cidades têm o potencial de transformação por serem centros de encontros e inovação, de desenvolvimento de conhecimento científico e novas tecnologias. São polos de atração porque oferecem inúmeras oportunidades, não apenas

11 Sobre Áreas de Preservação Permanente e sua importância nas cidades <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/areas-verdes-urbanas/%C3%A1reas-de-prote%C3%A7%C3%A3o-permanente> Acesso: 5.08.2016.

12 IGNATIEVA et al. Plant material for urban landscapes in the era of globalization: roots, challenges and innovative solutions In: RICHTER, Matthias; WEILAND, Ulrike. (Orgs.) *Applied Urban Ecology: A Global Framework*. West Sussex, UK: Wiley-Blackwell Publishing Ltd., 2012.

13 ROSENZWEIG, Cynthia et al. *Climate change and cities: first assessment report of the urban climate change research network*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.



de emprego e renda, mas também de conhecimento, educação, cultura e artes. O futuro está sendo decidido nas cidades e os moradores precisam participar.

Cidades estão se transformando e inspirando outras nesse processo. Nos últimos anos a compreensão de que os ecossistemas urbanos são fundamentais para a manutenção da qualidade de vida e bem-estar nas cidades, tem possibilitado o planejamento, projeto e implantação de infraestruturas verdes em diversas escalas em inúmeras cidades. A crescente conscientização da população da importância de que áreas verdes oferecem serviços ecossistêmicos tem levado à formação de coletivos e organizações civis que buscam plantar árvores e alimentos orgânicos, redescobrir e valorizar os rios que desapareceram das paisagens, implantar sistemas de transporte ativos. Isso acontece nos mais diversos ambientes e classes sociais.

Esse capítulo aborda primeiramente como o planejamento e o projeto ecológico da paisagem, baseados em conhecimentos científicos, podem regenerar as paisagens e restaurar funções ecossistêmicas essenciais para cidades sustentáveis, resilientes e com alta qualidade de vida e bem-estar de forma democrática e acessível a todos os moradores. O caso da renaturalização da bacia do rio Matanza-Riachuelo em Buenos Aires é apresentado. A seguir discorre sobre como coletivos e organizações civis estão transformando a paisagem da metrópole paulistana, com a participação crescente de seus moradores. Traz ainda o caso da Reserva Costa Nera Sur, em Buenos Aires. Por fim, faz reflexões sobre como a educação ecológica e a vivência em espaços urbanos onde a natureza predomina são importantes para minimizar os

efeitos que as mudanças climáticas estão causando, assim como para contribuir para adaptar as cidades de modo democrático.

## A PAISAGEM IMPORTA EM CIDADES DEMOCRÁTICAS

O conceito de paisagem vai muito além de uma bela vista cênica. A Convenção Internacional da Paisagem (International Landscape Convention<sup>14</sup>) define paisagem como o “resultado no espaço/tempo de fatores naturais e humanos, tangíveis e intangíveis, que estão sendo percebidos e modelados pelas pessoas, refletindo uma diversidade de culturas”. A Convenção Europeia da Paisagem (European Landscape Convention<sup>15</sup>) conceitua paisagem como uma “área, percebida pelas pessoas, cujo caráter é o resultado da ação e interação entre fatores naturais e/ou humanos”.

Na América Latina a LALI (Latin American Landscape Initiative<sup>16</sup>) reconhece a paisagem como

recurso excepcional, frágil e transitório; como o caldeirão de valores intangíveis de comunidades da América Latina; como um bem cultural, social

---

14 A Convenção Internacional da Paisagem é fruto do trabalho da *International Federation of Landscape Architects* (IFLA) para “estimular uma abordagem mais integrada e democrática que estabelece a paisagem como uma ferramenta holística para o planejamento, manejo e criação de desenvolvimento sustentável. Trabalhando com a proteção do passado, bem como moldando o futuro, reconhece que as conexões entre governança, cultura, saúde e economia é vital”. Disponível: <http://iflaonline.org/projects/ilc/>. Acesso: 05.08.2016

15 A Convenção Europeia da Paisagem foi estabelecida em Florença no ano 2000 pelo Conselho da Europa. Disponível: <http://www.coe.int/en/web/landscape/the-european-landscape-convention> Acesso: 06.08.2016

16 A LALI (Iniciativa Latino Americana para a Paisagem) “é uma declaração de princípios éticos fundamentais para promover o reconhecimento, a valorização, a proteção, a gestão e o planejamento sustentável da paisagem na América Latina. Tem por objetivo “promover o reconhecimento, a valorização, a proteção, o planejamento e a gestão sustentável da paisagem, condizente com a declaração e reconhecimento da diversidade e os valores das diversas paisagens dos países latino-americanos”. Disponível: <https://lali-iniciativa.com/que-es-lali/>. Acesso: 06.08.2016

e ambiental que representa integrações e comunicação com o passado das cidades e define sua evolução; um valor de referência e controle de transformação por sua associação ancestral, memória coletiva e o significado cultural, natural e simbólico que ela contém; um direito que todos os seres humanos deveriam ter de desfrutar, o que gera comprometimento e responsabilidades.

No entanto, o que vemos em nossas cidades e metrópoles é a negação da paisagem como um bem comum com imenso valor ecológico, social, cultural e simbólico. A dilapidação das paisagens com fins mercadológicos imediatistas traz desafios que necessitam entrar na agenda tanto nas esferas nacionais e subnacionais quanto nas locais.

As paisagens urbanas, periurbanas e rurais são complexas. São sistemas socioecológicos, com interesses conflitantes e onde óticas distintas têm atuado para tirar o maior proveito possível desse recurso finito. O resultado tem sido imensamente impactante para as pessoas e a biodiversidade. Ao mesmo tempo, oferece oportunidades para buscar convergências e possibilidades de regeneração de suas funções ecológicas, sociais, culturais, educativas e econômicas.

O tema não é novo. No final do século XIX, a cidade de Boston que era a mais industrializada dos Estados Unidos, encontrava-se em situação de calamidade pública pela poluição generalizada e baixa qualidade de vida. Frederick Law Olmsted, fundador do paisagismo como campo transdisciplinar para planejar e projetar paisagens, trabalhou durante duas décadas (1880 a final de 1890) para implantar o icônico projeto multifuncional Colar de Esmeraldas (Emerald Necklace) ao longo do rio Muddy. Com ele

conectou espaços verdes, e restaurou as funções ecológicas em suas margens, construiu um alagado nas áreas baixas para depoluir as águas, e também introduziu áreas de lazer, recreação e contemplação, além de vias para circulação de pessoas, veículos e bondes. O projeto foi tão bem sucedido que continua a oferecer serviços ecossistêmicos até o presente<sup>17</sup>.

Na primeira metade do século XX a visão Modernista e desenvolvimentista estimulou a expansão urbana de modo acelerado, com a erradicação de ecossistemas e áreas agrícolas, o que acontece até o presente na maioria das cidades. No entanto, na década de 1960 ocorreu uma retomada do planejamento ecológico da paisagem, tendo como marco o livro seminal *Design with Nature* (Projetar com a Natureza), de Ian McHarg (1969). Nele, McHarg sistematizou a metodologia de analisar as diversas camadas que interagem na paisagem desde o subsolo até as interferências humanas. Por meio de estudos de caso demonstrou como é fundamental conhecer os fatores ecológicos e sociais, como o relevo, as águas, a vegetação, as áreas cultiváveis e qual a vocação para ocupação para dar sustentabilidade às futuras ocupações, com o desenvolvimento de cenários futuros tendenciais e ideais de uso e cobertura do solo<sup>18</sup>.

As tecnologias digitais possibilitaram uma aceleração na capacidade de levantamento, análise e leitura das paisagens. Com isso, os conhecimentos trazidos pelos novos campos da ecologia

17 SPIRN., A.W. Constructing nature: the legacy of Frederick Law Olmsted. In: CRONON, W. (Org.) *Uncommon ground: remaking the human place in nature*. New York: W.W. Norton & Company, Ltd., 1995, p. 91-113; SPIRN., A.W. The authority of nature: conflict, confusion, and renewal in design, planning, and ecology. In: JOHNSON, Bar R.; Hill, Kristina. (Orgs.) *Frameworks for learning*. Washington, DC: Island Press, 2002, p. 29-84; HERZOG, C. Cidades para Todos: (re)aprendendo a conviver com a natureza. Rio de Janeiro: Mauad X e Inverde, 2013.

18 MCHARG, Ian. *Design with nature*. New York: The American Museum of Natural History; The Natural History Press, 1969; HERZOG, C. Cidades para Todos: (re)aprendendo a conviver com a natureza. Rio de Janeiro: Mauad X e Inverde, 2013.

da paisagem e ecologia urbana, que se desenvolveram rapidamente recentemente, estão possibilitando planejar e projetar infraestruturas verdes multifuncionais de forma sistêmica<sup>19</sup>.

Desde 2006 quando Bennedict e MacMahon lançaram o livro *Green Infrastructure: linking landscapes and communities* (Infraestrutura Verde: conectando paisagens e comunidades) a pesquisa e desenvolvimento teórico, bem como a efetiva realização de planejamentos e projetos de infraestrutura verde tiveram um grande impulso. A infraestrutura verde nessa última década passou a ser valorizada e reconhecida como fundamental para a sustentabilidade, resiliência, qualidade de vida e bem-estar das pessoas. Sua implantação de forma sistêmica contribui também para a equidade social<sup>20</sup>.

Como aconteceu em Boston com a implantação do Colar de Esmeraldas, a infraestrutura verde possibilita restaurar os processos e fluxos que ocorrem na paisagem, mimetizando os processos naturais para manter ou restaurar funções ecológicas essenciais que oferecem serviços ecossistêmicos no local onde as pessoas vivem. A infraestrutura verde

consiste em planejar, projetar e manejar construções e infraestruturas novas e existentes, de modo a transformá-las em espaços multifuncionais, que fazem parte de uma rede interligada de fragmentos vegetados ou permeáveis conectados por corredores verdes e azuis, nos quais a biodiversidade protege e melhora a qualidade das águas, para reestruturar o mosaico da paisagem em múltiplas escalas<sup>21</sup>.

---

19 HERZOG, C. *Cidades para Todos: (re)aprendendo a conviver com a natureza*. Rio de Janeiro: Mauad X e Inverde, 2013.

20 Idem. *A City That Is Blue, Green and Just All Over*. In: *The Just city Essays* (Eds.) GRIFFIN, T.L., COHEN, A., MADDOX, D. New York: J. Max Bond Center on Design for Just City at the Spitzer School of Architecture at the City College of New York, *Next City and The Nature of Cities*, 2015, p.137-140.

21 HERZOG, C. *Cidades para Todos: (re)aprendendo a conviver com a natureza*. Rio de Janeiro: Mauad X e Inverde, 2013.

A infraestrutura verde, também chamada de infraestrutura ecológica, é multiescalar, podendo cobrir vastos territórios como o continente europeu<sup>22</sup>, até projetos em escala local como corredores verdes, hortas urbanas, tetos verdes, jardins de chuva, biovaletas, bacias de detenção e retenção de águas das chuvas.

A bacia hidrográfica é amplamente reconhecida como a unidade ideal de planejamento, pois tudo o que ocorre num ponto mais alto, à montante, influencia as partes mais baixas, à jusante<sup>23</sup>. Nas cidades a maioria dos corpos d'água desapareceu das paisagens por conta da drenagem Higienista que visa escoar as águas o mais rápido possível por meio de infraestruturas cinza, canalizando e cobrindo rios e córregos para possibilitar a ocupação<sup>24</sup>. Ecossistemas também desapareceram no processo de urbanização, alterando profundamente os processos e fluxos naturais que acontecem nas paisagens, eliminando os serviços ecossistêmicos que ofereciam.

Os serviços ecossistêmicos começaram a receber reconhecimento a partir da década de 1990, e ganhou maior visibilidade com a publicação da Avaliação dos Ecossistemas do Milênio<sup>25</sup>. Serviços ecossistêmicos se constituem nos benefícios oferecidos pelas funções e processos que os ecossistemas desempenham em termos econômicos e de qualidade de vida.

Nas cidades, os ecossistemas urbanos passaram a ganhar

22 Disponível em: [http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/green\\_infrastructure\\_integration.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/green_infrastructure_integration.pdf). Acesso: 06.08.2016

23 COELHO NETTO, A.L. Hidrologia de encosta na interface com a geomorfologia. In: GUERRA, A., J. T.; CUNHA, S. B. (Orgs.) *Geomorfologia: uma atualização de bases e conceitos*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2005, p. 93-148; HERZOG, C. Ob. Cit.

24 SILVEIRA, A.L. L. Hidrologia urbana no Brasil. In: BRAGA, Benedito; TUCCI, C., TOZZI, M.. (Orgs.) *Drenagem urbana: gerenciamento, simulação, controle*. 1ed. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998, p. 7-25; HERZOG, C. Ob. Cit.

25 Foram categorizados como de: provisão, regulação, suporte e culturais. *Millenium Ecosystem Assessment*, 2005 Disponível em: <http://www.maweb.org/documents/document.356.aspx.pdf>. Acesso: 20 fev. 2012

maior reconhecimento com a publicação do livro *Urbanização, Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos*<sup>26</sup>. Ecossistemas urbanos consistem em “todas as ‘áreas verdes e azuis’ (águas) que podem ser encontradas em áreas urbanas e periurbanas, incluindo parques, cemitérios, jardins e lotes, hortas urbanas, florestas urbanas, árvores, tetos verdes, áreas úmidas (wetlands), córregos, rios e lagos<sup>27</sup>. As cidades dependem não apenas dos ecossistemas urbanos que se encontram inseridos em sua malha, como também de energia e matéria gerados em ecossistemas distantes e áreas para assimilação de seus resíduos<sup>28</sup>. Por exemplo, as águas que abastecem centros urbanos vêm de bacias hidrográficas que excedem em muito o seu perímetro, e que são mantidas por florestas que garantem os fluxos constantes de água, mesmo em tempos de seca. O mesmo ocorre com a poluição pontual e difusa, assim como resíduos das mais diversas fontes que são encaminhados pelos corpos d’água ou depositados em aterros para a decomposição que será feita por ecossistemas aquáticos ou terrestres. Os impactos desses descartes são imensos e afetam, na maioria das vezes, populações mais carentes que habitam áreas distantes dos centros urbanos, ou próximas às áreas poluídas e degradadas.

A alfabetização ecológica é essencial para que haja uma compreensão social das complexas questões e dos imensos desafios que vivemos (Capra). A participação da academia e da sociedade é fundamental para que se possa avançar no processo de planejar, projetar, monitorar e manejar ecossistemas que ofereçam

26 ELMQVIST, T. et al. *Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services: challenges and opportunities*. New York: Springer, 2013.

27 GÓMEZ-BAGGETHUN, E. et al. Urban Ecosystem Services, p. 177. In : ELMQVIST et al. *Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services: challenges and opportunities*. New York: Springer, 2013, p. 175-251.

28 Idem. *Ibidem*.

serviços ecossistêmicos essenciais para a sociedade em todas as escalas, dentro e fora das cidades. A infraestrutura verde oferece múltiplas oportunidades para regenerar as paisagens, com o conhecimento gerado pelo avanço científico e inovadoras possibilidades de introduzir ecossistemas urbanos em áreas impermeabilizadas, degradadas ou até mesmo em parques e praças com baixo desempenho ambiental.

Em Buenos Aires o caso recuperação ambiental da bacia do rio Matanza-Riachuelo ganhou notoriedade na cidade, gerando até mesmo programas de televisão<sup>29</sup> com a cientista Ana Faggi, que liderou o projeto. A bacia cobre uma área de 204.768 ha e está situada ao sul na região metropolitana. Possui um relevo suave, desemboca no rio da Prata. Recebe águas de 232 córregos contribuintes. A bacia é 22,14% urbana, e 54,55% rural, abrigando 12% da população argentina. Na parte mais alta seu nome é Matanza, onde se localizam áreas de pastagens e agricultura. Em sua parte intermediária a bacia ainda possui funcionalidade, apesar de ter sofrido intervenções que ocasionaram alguns impactos. Na baixada o rio muda de nome para Riachuelo e se encontra muito alterado, tendo sido retificado e canalizado nos últimos 15 quilômetros antes de sua foz, onde tem a maior profundidade. Nessa área, aterros deram lugar a estradas e vias férreas que cortam os cursos d'água. Os processos e fluxos naturais que mantêm o funcionamento da bacia foram muito modificados<sup>30</sup>.

O rio Matanza-Riachuelo é o mais contaminado da Argentina, tendo sofrido severos impactos desde a fundação da cidade

29 Vídeo da entrevista na TV argentina com Ana Faggi sobre a Renaturalização do rio Matanza-Riachuelo <https://www.youtube.com/watch?v=bEm-K0ICDQ> Acesso: 11.08.2016

30 FAGGI, A. et al. *La Cuenca Matanza-Riachuelo una mirada ambiental para recuperar sus riberas*. Buenos Aires : Universidad de Flores, 2015.



em sua foz em 1580, o que transformou profundamente a paisagem. Ao longo do tempo foi poluído pela criação de gado e cultivos agrícolas. Com a industrialização e intensificação da ocupação por assentamentos humanos, recebeu descargas de efluentes industriais e domésticos. No início dos anos 2000 a sociedade civil se mobilizou e teve início uma série de fóruns para debater os problemas, com o engajamento de diversos atores em busca de soluções que atendessem às múltiplas demandas. Em 2006 foi criada a Autoridade da Bacia do Matanza-Riachuelo (Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo – ACUMAR) que passou a se dedicar à sua melhoria. Diversas iniciativas começaram a ser efetivadas, como a redução e controle do despejo de efluentes ilegais, a retirada de carcaças de barcos abandonados, realocação de pessoas que viviam de forma precária nas margens e sobre os rios, a erradicação de lixões, limpeza e replantio de florestas em alguns setores<sup>31</sup>.

Foi feito levantamento da avifauna e da composição florística e sua funcionalidade (refere-se a serviços ecossistêmicos que oferecem) que compõem os três setores da bacia: alto, médio e baixo. A maior parte de espécies de vegetação nativa é herbácea, e as árvores em sua maioria são exóticas. A vegetação aquática desempenha funções essenciais para a manutenção da qualidade das águas. Os pássaros são excelentes indicadores das condições ambientais. Espécies distintas colonizam as diferentes paisagens, dependendo da cobertura do solo, dos estratos de vegetação (árvores, arbustos, herbáceas e pasto) e tipos de habitats que proporcionam abrigo, alimentação e condições

---

31 Idem. Ibidem.

de nidificação para as aves<sup>32</sup>.

Também foram desenvolvidos parâmetros para avaliar as condições da qualidade dos espaços, que incluem indicadores da qualidade da vegetação, sua conectividade, as características do canal fluvial, as estruturas de acesso humano, a poluição e resíduos, a qualidade das águas e sedimentação, os usos do solo, a cobertura da vegetação terrestre e aquática e suas relações<sup>33</sup>.

A população participou de uma pesquisa com objetivo de conhecer sua percepção sobre o rio, e como gostaria de vê-lo no futuro. Escolas também foram alvo do projeto de pesquisa, os alunos participaram desenhando como viam o rio, e qual sua visão de futuro para ele. Essas pesquisas visaram embasar os projetos de reabilitação que foram propostos, como também envolver os moradores<sup>34</sup>.

O estudo fez recomendações para o planejamento e projeto em zonas urbanas ribeirinhas, que podem ser inspiradores para outros casos nas Américas:

- Repensar as cidades como equilíbrio entre construções e os ambientes naturais como ferramenta para fragmentar a matriz artificial. Aumentar a porcentagem de espaços verdes incorporando parcelas de paisagem nativa.
- Utilizar o potencial de biocorredor que representam as zonas ripárias como fonte de diversidade de aves. Muitas das espécies vulneráveis aos processos urbanos, atualmente desaparecidas nas cidades, podem ser reincorporadas ao se deixar uma franja de ambiente natural (...).
- Conservar, manter e aumentar remanescentes de

---

32 Idem. Ibidem.

33 FAGGI, A. et al. *La Cuenca Matanza-Riachuelo una mirada ambiental para recuperar sus riberas*. Buenos Aires : Universidad de Flores, 2015.

34 Idem. Ibidem.

paisagem natural e vegetação nativa, assegurando-se de contar os diversos estratos (arbóreo, arbustivo, herbáceo) e a heterogeneidade dos habitats. Por exemplo: incorporar ou conservar áreas úmidas, manter os galhos de árvores mortas como lugares de refúgio e nidicação, plantas flutuantes, etc.

- Promover e aproximar a população das paisagens naturais como modo de vida. Promover atividades educativas e de divulgação. Comunicar sua importância, tanto como lugar de conservação da biodiversidade, como também pelos serviços ecossistêmicos que oferece.

- Desestimular a alimentação de pombos e pardais para evitar o crescimento excessivo de suas populações<sup>35</sup>.

Foram selecionados espaços prioritários para a reabilitação ecológica, uma vez que os recursos são escassos, visando otimizar o potencial de recuperação funcional dos ecossistemas fluviais e ribeirinhos para possibilitar a melhoria da qualidade das águas, sem pretender voltar ao seu estado original<sup>36</sup>.

A reabilitação da bacia do rio Matanza-Riachuelo se tornou emblemática não apenas pelo seu enfoque ecológico, mas por permitir que populações menos favorecidas venham a ter paisagens com melhor desempenho ambiental e social, ao oferecer múltiplos serviços ecossistêmicos onde as pessoas vivem.

## CIDADÃOS REABILITANDO PAISAGENS COM AS PRÓPRIAS MÃOS

Megacidades são sistemas socioecológicos extremamente complexos como visto acima. Na maioria das vezes interesses

---

35 Idem. Ibidem, p. 21.

36 Idem. Ibidem.

de grandes corporações prevalecem em detrimento do bem-estar de seus moradores. Nos últimos anos em São Paulo, os coletivos que reúnem diversos interesses para a reabilitação das paisagens têm surgido e ganhado visibilidade e apoio de milhares de seguidores.

As mídias sociais têm tido um papel relevante nesse processo, com a rápida comunicação e com a capacidade de educar e conscientizar um imenso contingente de pessoas. O caso dos ‘Hortelões Urbanos’ é um dos mais transformadores de corações e mentes, comportamentos e participação de cidadãos em uma metrópole latino americana. Em meados de 2011, Claudia Visoni e Tatiana Achcar (jornalistas e pesquisadoras de agroecologia) deram um curso de agricultura urbana, em que compareceram 50 pessoas. Nesse encontro criaram um grupo no Facebook para manter contato e trocar informações, ao qual deram o nome de ‘Hortelões Urbanos’<sup>37</sup>. A partir desse momento o processo tomou proporções nacionais, atualmente possui mais de 42.000 seguidores de todo o país. Hortas comunitárias começaram a nascer em várias cidades, em diversos espaços públicos, até mesmo em pequenos canteiros em calçadas.

A primeira intervenção urbana liderada por Claudia Visoni<sup>38</sup> foi uma horta na Vila Madalena que foi inaugurada em outubro de 2012, bairro onde grande parte do grupo do curso morava. Começaram a cultivar uma área que era gramada na Praça das Corujas, e com isso teve início a ‘Horta das Corujas’<sup>39</sup>. A horta comunitária, que tem área de cultivo de 800 m<sup>2</sup>, produz alimen-

37 Hortelões Urbanos <https://www.facebook.com/groups/horteloes/>. Acesso: 11.08.2016

38 A autora tem acompanhado o trabalho do grupo desde 2012, fez diversas entrevistas com Claudia Visoni nesse período. Atualmente Claudia é ativista de causas ambientais, sociais e relativas à sociedade colaborativa com economia circular.

39 HERZOG, C. Cidades para Todos: (re)aprendendo a conviver com a natureza. Rio de Janeiro: Mauad X e Inverde, 2013.

tos orgânicos com técnicas agroflorestais e transformou a paisagem: enriqueceu a biodiversidade e reabilitou nascentes que têm se mantido, mesmo em períodos de seca que a região tem enfrentado. O caso das Corujas tem atraído muita atenção, com mutirões e participação de incontáveis moradores, visitantes, turistas. O espaço proporciona oportunidades de interação social e troca de conhecimentos. Tornou-se também um importante meio de educar as pessoas sobre questões ambientais e conectá-las com a natureza e a alimentação saudável. É importante frisar o papel de conscientização e mudança de valores, inclusive estéticos, saindo da cultura da limpeza Higienista (superfícies gramadas, cimentadas, pavimentadas), e entrando na cultura da riqueza ecológica (biodiversidade – mimetizando a natureza). Atualmente conta com aproximadamente 3.500 seguidores (no grupo no Facebook).

Um dos exemplos mais significativos é a ‘Horta do Ciclista’ em pleno coração da cidade de São Paulo: cruzamento da Avenida Paulista e Rua da Consolação<sup>40</sup>. Trata-se de um canteiro redondo dentro da área pavimentada onde acontecem as manifestações públicas na cidade. A praça ganhou o nome por ser o ponto de encontro dos ciclistas que fazem a ‘Bicicletada’ (passeio em grandes grupos pela ruas da capital paulista) desde 2002, tendo o nome oficializado em outubro de 2007, por meio da Lei Municipal 14.530. No canteiro são cultivados diversos tipos de alimentos por pessoas que trabalham e caminham no entorno. Em todas as hortas a colheita é livre, as pessoas podem chegar e pegar o que quiserem. Na área cimentada acontecem encontros e eventos educativos.

Outro exemplo de valorização e resgate da natureza na ci-

40 HERZOG, C. Cidades para Todos: (re)aprendendo a conviver com a natureza. Rio de Janeiro: Mauad X e Inverde, 2013.

dade São Paulo e de transformação da paisagem urbana é o que acontece com o plantio de ‘Florestas de Bolso na Cidade de São Paulo’<sup>41</sup> em espaços residuais gramados da cidade. Ricardo Cardim<sup>42</sup>, criador da ação ambiental ‘Árvores de São Paulo’, e Nik Sabey<sup>43</sup>, do ‘Novas Árvores por Aí’, estão promovendo mutirões para plantar Mata Atlântica e Cerrado em pleno coração da metrópole. No primeiro plantio feito maio de 2016 na Praça Soichiro Honda, em parceria com Conselho de Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Cultura de Paz (CADES) da Subprefeitura de Vila Mariana e Agenda 21, foram plantadas 120 árvores de cerca de 50 espécies diferentes. A técnica utilizada é de plantio denso e biodiverso, com objetivo de

melhorar a umidade do ar, a baixar a temperatura, reter a fuligem dos veículos, reciclar os gases tóxicos, minimizar a poluição sonora e servir de abrigo para a fauna nativa, além de se tornar uma “Bomba de Biodiversidade” para a cidade, espalhando pelo vento e fauna, as sementes de novas florestas nativas na metrópole<sup>44</sup>.

Em julho de 2016, o mutirão para plantar a Floresta de Bolso ao lado do Parque Villa Lobos reuniu mais de 500 plantadores de todas as idades. Foram plantadas mais de 700 mudas de 90 espécies de Mata Atlântica e Cerrado Paulista, em área de 800 m<sup>2</sup>, aterrada com toda sorte de entulho. Algumas espécies plantadas foram: “70 araucárias, 20 cambucis, angico-branco, arça-amare-

41 Florestas de Bolso na Cidade de São Paulo <https://www.facebook.com/florestasdebolso/> Acesso: 11.08.2016

42 Ricardo Cardim é paisagista e pesquisador dos ecossistemas nativos de São Paulo (Mata Atlântica e Cerrado) tem se dedicado a chamar atenção para os fragmentos de ecossistemas que ainda restam no denso e impermeabilizado tecido urbano.

43 Nik Sabey é publicitário, deixou o emprego para se dedicar a plantar árvores na cidade. Já atuou em diversos bairros. Criador do Novas Árvores por Aí. <https://www.facebook.com/search/top?q=novas%20arvores%20por%20ai> Acesso: 11.08.2016

44 Árvores de São Paulo. Disponível: <https://arvoresdesaopaulo.wordpress.com> . Acesso: 05.08.2016

lo, sete-capotes, açoita-cavalo, embaúba, aroeira-branca, figueira-brava, jequitibá-rosa, pau-pólvora, uvaia, manacá-da-serra, tapiá, guatambu, jervivá, cedro-rosa, copaíba, jatobá, fumo-bravo e araribá”<sup>45</sup>. Com objetivo de educar e incentivar a transformação das pessoas com relação à importância dos ecossistemas nativos e da biodiversidade urbana, Ricardo Cardim e Nik Sabey deram um curso de Paisagismo Ecológico no dia anterior ao plantio.

Sensibilizar para a paisagem invisível na cidade foi o que motivou Luiz de Campos Jr.<sup>46</sup> e José Bueno<sup>47</sup> a criarem o ‘Rios e Ruas’ em 2010. O que se tornou um verdadeiro movimento em busca da natureza que as pessoas não percebem, dos rios ocultos sob o asfalto ou canalizados. Essas águas escondidas são permanentes nas cidades, apesar das pessoas não terem conhecimento delas, só aparecem em dias de grandes chuvas de forma impactante causando enchentes. Há anos organizam expedições urbanas para estimular em crianças, jovens e adultos a desenvolver afetividade pelo espaço urbano. A cada evento contam com dezenas de pessoas. Em 2014, juntamente com Charles Groisman promoveram a ‘Mostra Rios e Ruas’ no centro da cidade que cumpriu o objetivo de trazer para os moradores da cidade o conhecimento de sua paisagem oculta, por meio de um mapa gigante que representava com os rios escondidos, arte urbana produzida por grafiteiros renomados que faziam menção aos corpos d’água desaparecidos da paisagem, e também de um evento

45 <https://arvoresdesaopaulo.wordpress.com/>. Acesso: 11.08.2016

46 Luiz de Campos Jr. tem uma formação multidisciplinar. É um apaixonado por rios que passou a compartilhar sua busca e seus conhecimentos com os grupos que passou a conduzir juntamente com José Bueno. A autora entrevistou Campos diversas vezes de 2013 a 2016 sobre suas atividades e ações ambientais.

47 José Bueno é Arquiteto e Urbanista pela FAU-USP e criador do Instituto Harmonia, Educação e Sustentabilidade. Atua há 20 anos como educador inspirado na filosofia do Aikido, arte marcial cujo propósito é a restauração da harmonia e do equilíbrio em situações desafiadoras.

esportivo: uma corrida pelas ruas do centro.

Esses movimentos são apenas alguns que acontecem na cidade de São Paulo e que têm inspirado muitos outros em todo país. São transformadores e seus líderes estão articulados e potencializando a capacidade mobilizadora e educativa de suas ações.

Em Buenos Aires, a Reserva Ecológica Costa Nera Sur com área de 3,5 quilômetros quadrados foi efetivada como área protegida legalmente pelo engajamento dos moradores, que lutaram para manter a paisagem regenerada sobre um aterro feito no rio da Prata em frente ao atual bairro de alto padrão aquisitivo Puerto Madero. Sua localização é central, em frente ao centro da capital Argentina. O aterro foi feito com a deposição do material das demolições efetuadas para a construção da nova autoestrada que conecta o aeroporto de Ezeiza à cidade. Essa área ficou por duas décadas à espera de condições econômicas para que o mercado imobiliário pudesse ocupar. Nesse período a natureza se regenerou, com a colonização até por espécies ameaçadas de extinção. Foram feitas pesquisas científica para avaliar a qualidade ecológica e identificação de espécies. Com isso, passou a ter o reconhecimento de seu valor ecológico. Atualmente é um dos pontos de atração da cidade, servindo como área de recreação, lazer e de encontro para moradores de toda a cidade e turistas<sup>48</sup>.

## SUMÁRIO E CONCLUSÕES

A paisagem urbana é ao mesmo tempo consequência de seu processo histórico, e um laboratório para experiências que po-

48 HERZOG, C. Cidades para Todos: (re)aprendendo a conviver com a natureza. Rio de Janeiro: Mauad X e Inverde, 2013.



dem trazer resultados inovadores com a criação de espaços de aprendizado e convivência em comunidade e com a natureza.

Atravessamos um período conturbado e com imensos desafios. A paisagem urbana responde aos desafios de acordo com sua conformação espacial, cobertura do solo e qualidade de seus corpos d'água. Cidades com grandes áreas impermeáveis sofrem mais com eventos climáticos extremos, como por exemplo, chuvas intensas e ondas de calor. Os impactos podem ser severos, inclusive para a saúde de seus habitantes. Cidades costeiras ainda sentem a força de ressacas marítimas que estão sendo agravadas com a elevação do nível do mar. As mudanças climáticas trazem ainda maiores problemas, com imensas incertezas sobre o futuro próximo e distante.

O planejamento ecológico da paisagem tem transformado áreas urbanas, periurbanas e rurais de modo a regenerar funções ecológicas, processos e fluxos de águas, biodiversidade e humanos desde o século XIX, com maior impulso a partir da década de 1960. As tecnologias digitais possibilitaram o avanço da ecologia da paisagem e da ecologia urbana que dão suporte para o planejamento, projeto e implantação de infraestrutura verde urbana. A infraestrutura verde oferece oportunidades para que as cidades se adaptem aos desafios do presente ao proteger, conservar e introduzir ecossistemas urbanos em áreas onde se concentram grande quantidade de pessoas. Os ecossistemas urbanos oferecem múltiplos serviços ecossistêmicos onde as pessoas vivem e dão resiliência ao sistema, quer dizer possibilitam manter o seu funcionamento, ou retornar rapidamente às condições normais<sup>49</sup>.

---

49 McPHEARSON, T. et al. Urban Ecosystems and Biodiversity, in *Second Assessment Report on Climate Change in Cities (ARC3-2)* (Eds. ROZENSWEIG, C. SOLECKI, Bill et al.), Urban Climate Change Research Network. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

As cidades devem olhar para suas bacias hidrográficas e compreender que a conectividade e áreas de acomodação de águas com rica biodiversidade são essenciais para manter a qualidade de vida urbana, mesmo em períodos de muitas chuvas, secas prolongadas, ou calor excessivo. Esses espaços ainda oferecem inúmeras oportunidades de recreação, lazer, atividades esportivas, encontros com diversidade social. A renaturalização do rio Matanza-Riachuelo demonstra os benefícios que o planejamento e projeto de renaturalização de uma bacia hidrográfica podem trazer para melhorar a qualidade de vida dos moradores, especialmente em áreas periféricas mais carentes, contribuir para a educação ambiental e para aumentar a resiliência urbana.

Ao contrário de cidades segregadas, com concentração de condomínios fechados e shopping centers, cidades que possibilitam andar nas ruas, frequentar parques e praças e demais áreas públicas com conforto ambiental e segurança, são cidades mais democráticas. A convivência com a diversidade social e biológica contribui para cidadãos mais abertos às diferenças, mais participativos e ativos. Como visto nos casos em que as pessoas estão transformando as paisagens locais em São Paulo, ao mesmo tempo conseguem transformar as pessoas para que se tornem cidadãos mais interativos e que constroem lugares melhores para se viver.

Cidades que têm o foco na vida são cidades mais democráticas, as pessoas e a biodiversidade são valorizadas. As paisagens com alto desempenho ecológico e social proporcionam, não apenas segurança para enfrentar os eventos climáticos, mas também alta qualidade de vida e bem-estar.

## REFERÊNCIAS

- Árvores de São Paulo. Disponível: <https://arvoresdesaopaulo.wordpress.com> . Acesso: 05.08.2016
- BARNOSKY, A.D. et al. Has the Earth's sixth mass extinction already arrived? *Nature* 471, 51–57 (03 March 2011) doi:10.1038/nature09678 Published online 02 March 2011 <http://www.nature.com/nature/journal/v471/n7336/full/nature09678.html%3Fmessage-global%3Dremove>
- BENNEDICT, M.A.; McMAHON, E. T. Green infrastructure: linking landscapes and 21 communities. Washington, DC: Island Press, 2006.
- COELHO NETTO, A.L. Hidrologia de encosta na interface com a geomorfologia. In:
- COLDING, J. The role of ecosystems services in contemporary urban planning. In: NIEMALÄ, J.. (Org.) *Urban ecology: patterns, processes, and applications*. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 228-237.
- DIAMOND, J. *Collapse: how societies choose to fail or succeed*. New York: Penguin Group, 2005.
- ELMQVIST, T. et al. *Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services: challenges and opportunities*. New York: Springer, 2013.

FAGGI, A. et al. La Cuenca Matanza-Riachuelo una mirada ambiental para recuperar sus riberas. Buenos Aires : Universidad de Flores, 2015.

GÓMEZ-BAGGETHUN, E. et al. Urban Ecosystem Services. In : ELMQVIST et al. Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services: challenges and opportunities. New York: Springer, 2013, p. 175-251.

GUERRA, A., J. T.; CUNHA, S. B. (Orgs.) Geomorfologia: uma atualização de bases e conceitos. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2005, p. 93-148.

HERZOG, C. Cidades para Todos: (re)aprendendo a conviver com a natureza. Rio de Janeiro: Mauad X e Inverde, 2013.

HERZOG, C. A City That Is Blue, Green and Just All Over. In: The Just city Essays (Eds.) GRIFFIN, T.L., COHEN, A., MADDOX, D. New York: J. Max Bond Center on Design for Just City at the Spitzer School of Architecture at the City College of New York, Next City and The Nature of Cities, 2015, p.137-140.

IGNATIEVA et al. Plant material for urban landscapes in the era of globalization: roots, challenges and innovative solutions In: RICHTER, Matthias; WEILAND, Ulrike. (Orgs.) Applied Urban Ecology: A Global Framework. West Sussex, UK: Wiley-Blackwell Publishing Ltd., 2012.

KEISHA G. et al. Latin America and the Caribbean. In: (Eds.) MATTHEW, B., et al. Global Environment Outlook. United Nations Environment Programme, 2012, p. 317-348. Available: [http://www.unep.org/geo/pdfs/geo5/GEO5\\_report\\_C12.pdf](http://www.unep.org/geo/pdfs/geo5/GEO5_report_C12.pdf) Access: 11.07.2016 ISBN: 978-92-807-3177-4 Job Number: DEW/1417/NA

McHARG, Ian. Design with nature. New York: The American Museum of Natural History; The Natural History Press, 1969.

McKIBBEN, B. Eaarth: making a life on a though new planet. New York: St. Martin's Griffin, 2010.

McPHEARSON, T. et al. Urban Ecosystems and Biodiversity, in Second Assessment Report on Climate Change in Cities (ARC3-2) (Eds. ROZENSWEIG, C. SOLECKI, Bill et al.), Urban Climate Change Research Network. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

PIEVANI, T., REND. Fis. Acc. Lincei (2014) 25: 85. doi:10.1007/s12210-013-0258-9 Anthropocene - Natural and man-made alterations of the Earth First Online: 17 November 2013 DOI: 10.1007/s12210-013-0258-9

PONTING, Clive. The green history of the world: the environment and the collapse of great civilizations. Edição revisada e atualizada, 1a. ed. 1991. New York: Penguin Books, 2007.

ROCKSTRÖM, J. et al. Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society* 14(2): 32, 2009. [online] URL: Disponível em: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>. Acesso: 09.05. 2013.

ROSENZWEIG, Cynthia et al. Climate change and cities: first assessment report of the urban climate change research network. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

SILVEIRA, A.L. L. Hidrologia urbana no Brasil. In: BRAGA, Benedito; TUCCI, C., TOZZI, M.. (Orgs.) Drenagem urbana: gerenciamento, simulação, controle. 1ed. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998, p. 7-25.

SPIRN., A.W. Constructing nature: the legacy of Frederick Law Olmsted. In: CRONON, W. (Org.) Uncommon ground: remaking the human place in nature. New York: W.W. Norton & Company, Ltd., 1995, p. 91-113.

SPIRN., A.W. The authority of nature: conflict, confusion, and renewal in design, planning, and ecology. In: JOHNSON, Bar R.; Hill, Kristina. (Orgs.) Frameworks for learning. Washington, DC: Island Press, 2002, p. 29-84.

TUCCI, C. Drenagem urbana. *Gestão Urbana*, s/d, p. 36-37. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v55n4/a20v55n4.pdf>. Acesso: 29 fev. 2012

STEFFEN, W. , Richardson, K., Rockström J., Cornell, S.E., Fetzer I., Bennett E.M., Biggs, R., Carpenter S.R., de Vries W., de Wit C.A., Folke C., Gerten D., Heinke J., Mace G.M., Persson L.M., Ramanathan V., Reyers B., Sörlin S. Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science* 13 Feb 2015: Vol. 347, Issue 6223, DOI:DOI: 10.1126/science.1259855.

WRIGHT, Ronald. *A Short History of the Progress*. Edinburgh: Canongate Books Ltd, 2004.





# VIVENCIAR AS PAISAGENS, FRUIR OS LUGARES: A DIMENSÃO ECOLÓGICO-PAISAGÍSTICA DA DIGNIDADE HUMANA E A JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL

Luciano J. Alvarenga<sup>1\*</sup>

## RESUMO

Este ensaio objetiva oferecer elementos teóricos interdisciplinares para a afirmação experiencial do direito à fruição das paisagens, no quadro conceitual do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado. Como marco teórico, parte-se da caracterização da crise socioecológica empreendida por Augustin Berque, que realça a circunstância de que o paradigma de desenvolvimento em curso tende a ser ecologicamente inviável, socialmente iníquo e esteticamente insuportável. Dessa perspectiva, em que aspectos ecológicos (respeito aos ecossistemas), sociais (justiça social) e estéticos (possibilidade de fruição das paisagens) são vistos como entrecruzados e interdependentes, procura-se lançar um olhar compreensivo para as condições de realizabilidade da digni-

---

<sup>1\*</sup> Graduado em Direito pela UFGM; mestre e doutorando em Ciências Naturais pela Ufop; especialista em Ambiente, Sustentabilidade e Educação pela Universidade de Évora; professor de Direito Ambiental; pesquisador colaborador da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e da Sociedade de Ética Ambiental, Portugal.

dade humana e da justiça socioambiental.

**Palavras-chave:** Justiça Socioambiental; Direito do Ambiente; Direito à paisagem.

## ABSTRACT

The present essay aims at offering interdisciplinary theoretical elements for the practical affirmation of the right to landscape enjoyment, in the conceptual picture of the fundamental right to an ecologically balanced environment. As a theoretical milestone, one ranges from the characterization of the socio-ecological crisis undertaken by Augustin Berque. This concept emphasizes the circumstance that the in-progress paradigm of development tends to be ecologically infeasible, socially iniquitous and aesthetically unbearable. Ranging from this perspective, in which ecological aspects (respect for ecosystems), social aspects (social justice) and esthetical aspects (possibility of landscape enjoyment) are seen as intertwined and interdependent, one attempts to cast a comprehensive look upon the conditions for the enforcement of human dignity an environmental justice.

**Keywords:** Environmental Justice; Environmental Law; Right to landscape.

*Un hombre se propone la tarea de dibujar el mundo. A lo largo de los años puebla un espacio con imágenes de provincias, de reinos, de montañas, de bahías, de naves, de islas, de peces, de habitaciones, de instrumentos, de astros, de caballos y de personas. Poco antes de morir, descubre que ese paciente laberinto de líneas traza la imagen de su cara.<sup>2</sup>*

## INTRODUÇÃO

A perspectiva teórica dominante no que atine ao ambiente, à paisagem e aos direitos que lhes são correlativos parece ser a da “vista do alto”, transpondo uma expressão pela qual Jean-Marc Besse problematiza a forma científica contemporânea de ver o mundo.<sup>3</sup> Com um olhar verticalmente distanciado, o direito ambiental, seja como conceito, seja como garantia normativa em favor da sociedade, é convencionalmente representado como categoria de amplitude global ou, como se afirma na literatura especializada, “transindividual”. Enfatiza-se nessa abordagem a fundamentalidade e universalidade do direito ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, tal como o declarou a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988. E sucede-se a percepção, não raramente elaborada no interior de escritórios e gabinetes, à distância das relações socioespaciais concretas, de que todas as pessoas fruem, pela simples declara-

---

2 BORGES, Jorge Luis. *El hacedor*. Buenos Aires: Emecé, 2005, p. 147-148.

3 BESSE, Jean-Marc. Estar na paisagem, habitar, caminhar. In: CARDOSO, Isabel Lopes (coord.). *Paisagem e património: aproximações pluridisciplinares*. Porto: Dafne, Chaia/Universidade de Évora, 2013, p. 33-53, p. 49.

ção normativa, desse direito no nível experiencial. Como se, a contrariar os acurados versos do poeta, “lírios pudessem nascer da lei”; como se as leis bastassem.<sup>4</sup>

Os mesmos teóricos que veem ambientes, paisagens e direitos a partir dessa perspectiva “do alto”, topologicamente distanciada, típica do Estado ou das grandes forças do mercado, caracterizam a crise socioambiental, em seus diferentes efeitos concretos (mudanças climáticas, contaminação de águas, solo e ar, erosão da biodiversidade, etc.), como um processo homogêneo, que estaria a afetar a todos do mesmo modo, sem quaisquer tipos de discriminações. Para eles, a problemática ambiental resume-se ao desperdício de matéria, pelo que seria preciso contrapô-la, tão somente, com ações destinadas a promover ganhos de eficiência tecnológica e produtiva. Trata-se do discurso da “modernização ecológica”, na linha de uma “economia de fronteira” reinventada<sup>5</sup>, estrategicamente conduzido para promover ganhos de eficiência e ativar mercados. Continua-se a agir, assim, no âmbito da lógica do mercado, ao qual é conferida a capacidade de resolver a degradação ambiental, por meio de estratégias que “economizam” o meio ambiente e abrem espaços a novas tecnologias, ditas “limpas”. Como observa Henri Acselrad: “Celebra-se o mercado, consagra-se o consenso político e promove-se o progresso técnico”.<sup>6</sup> Entretanto, deixa-se de questionar a “[...] presença de uma lógica política a orientar a

---

4 Cf. ANDRADE, Carlos Drummond de. Nosso tempo. In: ANDRADE, Carlos Drummond de (org.). *Antologia poética*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 140.

5 COLBY, Michael E. La administración ambiental en el desarrollo: evolución de los paradigmas. *El trimestre económico*, n. 231, p. 589-615, 1991.

6 ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental: ação coletiva e estratégias argumentativas. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (orgs.). *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Ford, p. 23-39, 2004, p. 23.

distribuição desigual dos danos ambientais”.<sup>7</sup>

Essa abordagem, a que Robert Bullard chama de “proteção ambiental gerencial”<sup>8</sup>, tem sido incongruente à face de conflitos sociais e epistêmicos que derivam das diferentes formas de significação e aproveitamento dos bens ambientais. Na base desses conflitos, verificam-se formas de iniquidade socioambiental, que afetam principalmente os grupos sociais mais vulneráveis (pobres, afrodescendentes, indígenas, camponeses, etc.), e que se manifestam concretamente na distribuição geograficamente discriminatória de riscos e danos ambientais, na desconsideração de saberes, modos e ritmos de vida tradicionais e no rompimento heterônomo das relações afetivas entre comunidades e (seus) lugares.

A contradição epistemológica entre tal abordagem e a complexidade da problemática ambiental fica patente, também, ante a constatação de que “[...] o ambiente naturalístico e a sua tutela se confrontam frontalmente, por vezes, com o elemento estético-cultural-existencial constituído pela paisagem”.<sup>9</sup> Cabe referir, neste marco, a situação paradoxal de comunidades tradicionais, registros vivos de modos ecologicamente não agressivos de ver, sentir e agir no mundo, que não raramente se veem removidas de seus lugares, compartilhados há gerações, para dar lugar a áreas protegidas cujos estatutos são intolerantes à permanência humana.<sup>10</sup>

7 ACSELRAD, 2004, p. 23.

8 BULLARD, Robert D. *Unequal protection: environmental justice and communities of colour*. San Francisco: Sierra Club Books, 1996.

9 ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *Direito Público do Ambiente: diagnose e prognose da tutela processual da paisagem*. Coimbra: Almedina, 2008, p. 95.

10 SILVEIRA, Pedro Castelo Branco. Híbridos na paisagem: uma etnografia de espaços de produção e de conservação. *Ambiente & Sociedade*, n. 7, p. 83-98, 2009; ZHOURI, Andréa (org.). *As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental*. Belo Horizonte: UFMG, 2011; ANAYA, Felisa; BARBOSA, Rômulo S. *Matas secas no norte de Minas Gerais: conflitos ambientais e disputas*

À face dessas formas de iniquidade e contradições, o projeto teórico e ético da justiça socioambiental tem sido incorporado à crítica do paradigma dominante de desenvolvimento como um conjunto de princípios e práticas que:

- a – asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, decisões de políticas e programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas;
- b – asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país;
- c – asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais, a destinação de rejeitos e a localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito;
- d – favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento que assegurem democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso.<sup>11</sup>

Entretanto, no palco real dos discursos e das práticas, ainda tem prevalecido uma resistência cientificista, financiada por proeminentes agentes do mercado, e ocasionalmente acolhida pelos poderes públicos, aos movimentos por justiça socioambiental. Costuma-se afirmar que esses movimentos recorrem mais à “[...]”

---

político-jurídicas. In: PERALTA, Carlos E.; ALVARENGA, Luciano J.; AUGUSTIN, Sérgio (orgs.). *Direito e justiça ambiental: diálogos interdisciplinares sobre a crise ecológica*. Caxias do Sul: Educs, 2014, p. 291-311. Disponível em: <<http://bit.do/cgKsj>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

11 ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos Avançados*, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010, p. 112.

indignação moral do que à ciência dos impactos”.<sup>12</sup> Soma-se a esse argumento um conjunto de artifícios retóricos, tais como: desqualificação dos testemunhos leigos a partir do linguajar técnico; consideração dos sintomas de intoxicações por poluentes como estatisticamente insignificantes ou decorrentes de fatores hereditários; “chantagem econômica”, manifesta na fala de que a rejeição social à instalação ou operação de empreendimentos danosos à qualidade ambiental seria fatalmente contrária ao desenvolvimento local.<sup>13</sup>

Procede-se sistematicamente, assim, a uma objetivação do mundo, devido à qual as paisagens são reduzidas a espaços euclidianos neutros, livremente manipuláveis segundo os interesses do mercado, e nos quais os sujeitos são percebidos como removíveis e intercambiáveis.<sup>14</sup> Uma concepção, porém, que não se justifica sob os enfoques ético (pelas desigualdades sociais crescentes que tem vindo a acarretar), ecológico (devido à progressiva dilapidação de sistemas naturais) e estético (considerando-se a destruição das paisagens e, conseqüentemente, a perda da possibilidade de sua fruição social). Ao contextualizar essa concepção no paradigma-mito da modernidade, Augustin Berque observa que:

O mito moderno tem isto de particular, que se faz acompanhar estruturalmente da objetivação real do mundo, graças ao mecanismo do mercado. Reduzindo qualquer território a um espaço neutro em que cada individualidade – sujeitos como objetos – se move como elétrons livres, esse mito acarreta, portanto, ipso facto, o massacre dos meios, a desordem das culturas e a devastação da biosfera. Não se justifica mais eticamente – visto que traz consigo

---

12 ACSELRAD, 2004, p. 31.

13 ACSELRAD, 2004, p. 31.

14 BERQUE, Augustin. Território e pessoa: a identidade humana. *Desigualdade & Diversidade*, n. 6, p. 11-23, 2010.

desigualdades crescentes –, não é viável ecologicamente, e nem mesmo suportável esteticamente (já que, por cima do mercado, ele mata a paisagem).<sup>15</sup>

Nesse contexto, têm sido sistematicamente negligenciados ou deliberadamente excluídos dos debates respeitantes a ambientes e paisagens os laços de pertencimento e as interações cognitivo-experienciais entre pessoas e (seus) lugares. Sobremaneira em sítios ocupados por grupos sociais politicamente vulneráveis, a imposição de padrões exógenos de desenvolvimento, de modos e ritmos de pensar e viver estranhos à ecologia, história, cultura e aos ritmos dos lugares, tem vindo a destruir formas tradicionais de representação, de vivência das paisagens e de construção de identidades coletivas.<sup>16</sup>

À face desse cenário, objetiva-se neste ensaio lançar um olhar crítico-construtivo sobre as condições de realizabilidade da dignidade humana e da justiça socioambiental, a partir da afirmação teórica e concreta do direito à paisagem.

## PAISAGENS DO DIREITO DO AMBIENTE

### A perspectiva e os lugares da proteção ecológica

A CRFB declara que todos têm direito a um ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum e essencial à sadia

---

<sup>15</sup> BERQUE, 2010, p. 21.

<sup>16</sup> ALVES, Teresa. Paisagem – em busca do lugar perdido. *Finisterra*, n. 72, p. 67-74, 2001.



qualidade de vida.<sup>17</sup> Tradicionalmente, as noções de “qualidade de vida” e “saúde” têm sido associadas ao conteúdo do direito ambiental. É assente na literatura jurídica que o Estado há de fixar normas para garantir o equilíbrio ecológico, essencial para que as pessoas fruam de uma condição de bem-estar.<sup>18</sup> Paralelamente, desenvolve-se a concepção do ambiente, com os valores que lhe são correlativos (ecológico, histórico-cultural, estético, etc.), como um “patrimônio”, isto é, herança das gerações passadas, conjunto de recursos das presentes e “[...] garantia comum das gerações futuras, em relação às quais contraímos a dívida de transmissão”.<sup>19</sup> Com efeito, os povos são herdeiros, mais além das demarcações territoriais, de autênticas “paisagens e ecologias”, e todos os atores sociais, desde os mais altos escalões do poder até o mais simples cidadão, são permanentemente responsáveis por uma utilização não predatória do patrimônio único que é a paisagem terrestre.<sup>20</sup>

Tais indicações deontológicas, referidas de modo meramente exemplificativo, trazem nas entrelinhas a compreensão de que, no estágio atual do conhecimento, encontram-se bem estabelecidos no plano teórico o aspecto ecológico-funcional do ambiente e, em correlação, o dever de salvaguardá-lo para as gerações presentes e futuras. Um dever que, na contemporaneidade, tende a um desdobramento evolutivo, em face da gravidade da crise socioecológica: mais do que “conservar”, será preciso “recuperar”, reinstaurar as condições propícias à reprodução da vida em ambientes degradados pelo homem. Tratar-se-á, nesse projeto,

---

17 CRFB, art. 225, *caput*.

18 MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 17.ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 59.

19 OST, François. *A natureza à margem da lei: a Ecologia à prova do Direito*. Tradução Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995, p. 351 ss.

20 AB'SÁBER, Aziz Nagib. *Os domínios de natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas*. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003, p. 10.

de “renaturalizá-los”, de devolver às paisagens danificadas

[...] a capacidade de se desenvolverem novamente por si, retomando os processos de crescimento e de auto-regeneração imanentes de que foram privadas. Restituir a liberdade à natureza, i.e., o equilíbrio e a espontaneidade, exige uma forma de colaboração: para se auto-regenerar, a natureza precisa do homem. A intervenção humana volta a ser requerida, desta vez, para restabelecer, por uma acção, digamos, terapêutica, aquilo que a natureza e as suas paisagens, encontrando-se doentes em consequência da acção nefasta, já não podem fazer por si.<sup>21</sup>

Nesse discurso, edificado sobre a plataforma conceptual da ética do cuidado e da reverência pela vida<sup>22</sup>, encontram-se argumentos consistentes para “[...] voltar a estabelecer limites à acção do Homem sobre a Terra”, dado que “[...] a biosfera tem capacidades de auto-regulação limitadas, que devemos gerir, o que implica, nomeadamente, o dever de respeitar os ecossistemas locais e de os reinstaurar aí onde foram destruídos”.<sup>23</sup>

Os aludidos limites reportam a padrões apriorísticos (ontológicos) de organização da vida que devem ser tomados como critérios de justeza e adequabilidade das acções humanas sobre a Terra.<sup>24</sup>

A perspectiva e os lugares da in/justiça socioambiental

Textos normativos declaram o ambiente saudável e propício a uma vida humanamente dignificante como direito de todos; “tran-

21 SERRÃO, Adriana Veríssimo. Paisagem: natureza perdida, natureza reencontrada? *Revista de Filosofia Moderna e Contemporânea*, n. 2, p. 7-27, 2013, p. 24.

22 SCHWEITZER, Albert. *Minha vida e minhas ideias*. São Paulo: Melhoramentos, 1959; BOFF, Leonardo. *São Francisco de Assis: ternura e vigor: uma leitura a partir dos pobres*. 12.ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

23 BERQUE, Augustin. A Ecúmena: medida terrestre do Homem, medida humana da Terra. In: SERRÃO, Adriana Veríssimo (org.). *Filosofia da paisagem: uma antologia*. 2.ed. Lisboa: Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa, 2011, p. 187-199, p. 196.

24 ALVARENGA, Luciano J. *A conservação do bioma Cerrado: o Direito ante a fragmentação de ciências e ecossistemas*. São Paulo: Annablume, 2013, p. 59 ss.

sindivíduo”, dir-se-á. Entretanto, no nível concreto das relações sociais, nem todos acedem às mesmas condições de fruição desse direito, pois são sensivelmente desiguais os modos e intensidades pelos quais diferentes grupos sociais, desde os seus distintos lugares e perspectivas do mundo, têm vindo a experienciar a crise socioambiental.<sup>25</sup> O ambiente e os recursos naturais apresentam-se, não raramente, como motivos de “[...] disputas e conflitos pela profunda desigualdade na forma como os problemas ambientais, da escala local à global, afetam diferentes grupos humanos e áreas geográficas, bem como as outras formas de vida”.<sup>26</sup>

Identifica-se nesse cenário problemático um processo de injustiça socioambiental, pelo qual sociedades desiguais sob os enfoques econômico, político, étnico, racial ou cultural destinam a maior carga dos impactos ambientais negativos do desenvolvimento, não por mero acaso, às camadas sociais de baixa renda, aos grupos raciais discriminados, comunidades tradicionais, bairros operários, entre outras populações e áreas vulneráveis.<sup>27</sup>

## Razão proléptica e injustiça socioambiental

São socialmente diferentes e conflitantes os olhares, vivências e formas de aproveitamento dos patrimônios natural e cultural.

---

25 MARTÍNEZ ALIER, Juan. *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valorização*. Tradução Maurício Waldman. São Paulo: Contexto, 2009.

26 FERNANDES, Lúcia; BARCA, Stefania. Introdução. *E-cadernos CES*, n. 17, 2012. Disponível em: <<http://eces.revues.org/1096>>. Acesso em: 23 mai. 2014, p. 5.

27 ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 41.

Na arena político-jurídica de construção das decisões atinentes à gestão e ao uso dos bens que os compõem, não raramente vêm à tona conflitos de cariz epistemológico, isto é, entre diferentes visões de mundo acerca do modo como devem ser utilizados tais bens. A proteção de uma comunidade tradicional ou sua deslocação forçada para a construção de um complexo de produção de energia hidroelétrica? A preservação de um sítio arqueológico, notável por sua referência à memória de uma comunidade, ou sua retirada para dar lugar a um parque industrial? O estímulo à agricultura artesanal, assente no tempo e dinâmica naturais dos ecossistemas, ou ao “agrobusiness”, para atender as crescentes demandas do mercado global?

Nesse debate, nota-se a predominância de uma mundivisão, originariamente “eurocêntrica”<sup>28</sup>, que apela à “lei do lucro”, à lógica do progresso contínuo e à autoridade da tecnociência para deslegitimar antecipadamente quaisquer objeções opositivas que provenham de modos alternativos de pensar, sentir, fazer e viver. Na arena de conflitos socioambientais, o cientificismo e tecnicismo, típicos de uma “razão proléptica”<sup>29</sup>, têm imposto aos diversos grupos sociais e a seus lugares

[...] um significado único de “meio ambiente” – aquele requerido para a realização dos negócios. Vigora, assim, a perspectiva de sustentar um modelo de crescimento fundado na distribuição desigual dos ganhos econômicos, mas também dos danos ambientais e sociais. Sob esse aspecto, a problemática ambiental está longe de ser aquela que uniria todos os atores sociais em torno de um objetivo comum, uma vez que reserva a determinados grupos

28 DUSSEL, Enrique. *1492: o encobrimento do outro; a origem do mito da modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1993.

29 SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 63, p. 237-280, 2002.

o papel de receptáculo dos rejeitos produzidos por atividades que destinam aos grupos hegemônicos os proveitos do desenvolvimento.<sup>30</sup>

Assim, ambientes têm sido reduzidos às suas funcionalidades técnico-econômicas, no interesse da contínua reprodução do capital<sup>31</sup>, sendo-lhes negadas outras valorações, significações e funcionalidades (ecológicas, estéticas, culturais, vivenciais, etc.). Essa racionalidade, que opera em favor das forças do mercado, ignora outras perspectivas do mundo e faz-se insensível perante as relações entre sujeitos e (suas) paisagens.

Predomina, assim, a concepção de um mundo abstraído das subjetividades, constituído por objetos quantificáveis, manipuláveis, intercambiáveis, dispostos num espaço homogêneo e indiferenciado, onde lugares são neutros, subordinados a um pensamento monocultural<sup>32</sup> e destinados a reproduzir a lógica da colonização, que, como lembra o poeta, “[...] não morreu com as independências”.<sup>33</sup>

## A PERSPECTIVA E OS LUGARES SEGUNDO UMA RAZÃO JURÍDICA SENSÍVEL

A abordagem da temática socioecológica deve embasar-se numa justiça cognitiva, assente no respeito à autonomia de individualidades e coletividades, e numa democracia epistemológica,

---

30 ACSELRAD, Henri *et al.* Desigualdade ambiental e acumulação por espoliação: o que está em jogo na questão ambiental? *E-cadernos CES*, n. 17, 2012. Disponível em: <<http://eces.revues.org/1138>>. Acesso em: 05 jun. 2014, p. 176.

31 ACSELRAD, 2004.

32 Cf. PÁDUA, José Augusto. A “mente monocultural” e a ocupação autoritária do território brasileiro. *Proposta*, n. 99, p. 6-12, 2004.

33 COUTO, Mía. *Pensatempos: textos de opinião*. 3.ed. Alfragide: Caminho, 2005, p. 11.

em que haja a participação e a escuta das diferentes formas de pensar, sentir e vivenciar o mundo.

Assim, é preciso reconhecer que uma dimensão fundamental da dignidade humana, nos planos factual e jurídico, concerne à possibilidade que as pessoas têm de, em interação com os (seus) lugares, aos quais elas se ligam por laços “topofílicos”<sup>34</sup>, elaborarem e vivenciarem a experiência estética, afetiva e frutiva (*ius fruendi*) da paisagem. Isso pressupõe visualizar ambientes como “paisagens” e “lugares”, isto é, compreendê-los, para além de seus atributos ecológicos e histórico-culturais materiais, como espaços de “imersão vivencial humana”, onde atores e grupos sociais desenvolvem uma

[...] pluralidade de formas de organização da vida material, do trabalho e das relações sociais em estreita ligação com “o que está à volta”, aprendendo a conhecer, a representar e a apropriar-se desse ambiente. Nesta perspectiva, o ambiente como “lugar” deve-se entender como um espaço depositário de memórias individuais e coletivas, às quais se está ligado não só por necessidade ou utilidade. É um espaço “apropriado” mais do que privatizado, no qual as regras de uso incorporam de forma natural um sentido do limite, que resulta da consciência e da valorização da interdependência entre o ser humano e o seu ambiente.<sup>35</sup>

Não terá sido por mera retórica que Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer referiram, em estudo incontornável sobre a dimensão ecológica do princípio da dignidade da pessoa humana, que o conteúdo conceitual e normativo desse princípio

[...] está intrinsecamente relacionado à qualidade

34 TUAN, Yi-Fu. *Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente*. São Paulo: Difel, 1980.

35 ALLEGRETTI, Giovanni; BARCA, Stefania; CENTEMERI, Laura. Crise ecológica e novos desafios para a democracia. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 100, p. 5-10, 2013, p. 5.

do ambiente (onde o ser humano vive, mora, trabalha, estuda, pratica lazer, bem como o que ele come, veste etc.). A vida e a saúde humanas (ou como se refere o caput do artigo 225 da CF/88, conjugando tais valores, a sadia qualidade de vida) só são possíveis, dentro dos padrões mínimos exigidos constitucionalmente para o desenvolvimento pleno da existência humana, num ambiente natural onde haja qualidade ambiental da água que se bebe, dos alimentos que se comem, do solo onde se planta, do ar que se respira, da paisagem que se vê, do patrimônio histórico e cultural que se contempla, do som que se escuta, entre outras manifestações da dimensão ambiental.<sup>36</sup>

Daí a relevância da noção de “paisagem”, que corresponde a uma propriedade emergente das interações homem-natureza; à “[...] resultante, em constante transformação, das práticas e usos sociais de uma região determinada”.<sup>37</sup>

A paisagem designa, com efeito, uma experiência derivante da interação de espaços ou bens, a parte objecti, e visões-de-mundo, formas de expressão, rítmicas e modos de criar, fazer e viver, a parte subjecti, que atores e grupos sociais constroem na relação com (seus) lugares no mundo. Implica, por isso, um “estar-em-ela”; é sempre a experiência de uma vivência nela.<sup>38</sup>

Ela denota uma dimensão socioespacial, uma “geograficidade”<sup>39</sup> inerente à formação da identidade social e à existência das pessoas, pelo que não se reduz a uma realidade exterior, “objetal”, independente dos sujeitos.<sup>40</sup> Consiste, sim, numa referência simultânea ao Ser da natureza e ao modo como

36 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 48-49.

37 OST, *op. cit.*, p. 301.

38 SERRÃO, Adriana Veríssimo. Filosofia e paisagem: aproximações a uma categoria estética. *Philosophica*, n. 23, p. 87-102, 2004.

39 DARDEL, Éric. *O homem e a terra: natureza da realidade geográfica*. Tradução Werter Holzer. São Paulo: Perspectiva, 2011.

40 ABALOS, Iñaki. ¿Que es el paisaje? *Arquitectos*, n. 49, 2004. Disponível em: < <http://bit.do/crxzED> > . Acesso em: 12 jan. 2015.

subjetividades e coletividades a experienciam.

A paisagem, dirá Tim Ingold<sup>41</sup>, não é uma realidade objetiva sobre a qual se possa lançar um olhar; ela é, mais apropriadamente, o mundo no interior do qual as individualidades se situam. Para além de um objeto, ela é a “pátria dos nossos pensamentos”. Uma paisagem só existe na medida em que sujeitos a percebem e a veem, pensando-a e sentindo-a.<sup>42</sup> O que a distingue do “ambiente”, como categoria estritamente ecológico-funcional, é a sua copertença ao mundo da cultura. Para além de seus aspectos tangíveis, a paisagem inscreve-se na ordem do “verstehen”; “[...] pertence à esfera da percepção humana e da elaboração conceptual e cultural. Sem identidade e percepção cultural da população situada (no lugar) não há paisagem mas apenas ambiente”.<sup>43</sup> A paisagem remete, necessariamente, a um híbrido natureza-cultura.<sup>44</sup>

Por isso, o Direito, ao se colocar como protetor da paisagem, deve tomar a palavra “existência” (e, via de consequência, a noção jurídica de “existência digna”) numa acepção mais ampla, reconhecendo que o ser das pessoas (titulares dos direitos ao ambiente e à paisagem) projeta-se para além delas mesmas. Nesse sentido, Augustin Berque chama a atenção para o fato de que, em verdade, o “existir” é essencialmente relacional e, por pressuposto, transcende pessoas e coisas em suas individualidades corpóreas. O lugar participa do ser, tanto quanto, reciprocamente, o ser participa do lugar, imbricação que se faz reconhecer no provérbio francês “partir, c’est mourir un peu”: “[...] uma parte do nosso ser é arran-

41 INGOLD, Tim. *The perception of environment: essays in livelihood, dwelling and skill*. London: Routledge, 2000, p. 207.

42 ANTUNES, *op. cit.*, p. 98 ss.

43 ANTUNES, *op. cit.*, p. 105.

44 LATOUR, Bruno. *Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica*. Tradução Carlos Irineu da Costa. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.



cada quando deixamos um lugar ao qual estamos muito ligados”.<sup>45</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As paisagens, ao exprimirem a diversidade e a integração dos patrimônios natural e cultural, têm grande valor na formação da identidade de pessoas e coletividades.<sup>46</sup> A partir de um olhar atento às especificidades das relações entre pessoas e (seus) lugares, e assente na indissociabilidade entre natureza e cultura, a concreção do direito à paisagem requer uma visão que integre aspectos objetivos e vivenciais dos sítios.<sup>47</sup> Assume-se conceitualmente a paisagem como “[...] conjunto de bens naturais e culturais relevantes para a qualidade de vida ecológica e existencial da pessoa humana”.<sup>48</sup>

Conseqüentemente, faz-se pertinente aproximar o dano ecológico e paisagístico do dano existencial, pois “[...] a destruição dos bens ambientais e paisagísticos implicará tantas vezes uma sensação de desrealização, de perda de identidade, de anemia estético-emocional”, como observa Luís Filipe Colaço Antunes<sup>49</sup>, autor que lança um olhar de problematização para o “roubo” de paisagens pela economia de mercado, desde os séculos XVIII e XIX, considerando-o como “o maior acto ablativo da história”, por saquear a identidade das pessoas e dos povos e reduzir am-

45 BERQUE, 2010, p. 18.

46 MONEDIAIRE, Gérard. As paisagens do Direito - Florença 2000. *Cadernos Jurídicos*, n. 1, 2010. Disponível em: <<http://bit.do/cnxdZ>>. Acesso em: 25 set. 2014).

47 NARDY, Afrânio. Uma leitura transdisciplinar do princípio da precaução. In: SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio (orgs.). *Princípios de Direito Ambiental: na dimensão internacional e comparada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 113-249.

48 ANTUNES, *op. cit.*, p. 83.

49 ANTUNES, *op. cit.*, p. 89.

bientes, outrora contemplados e vivenciados como autênticos lugares, a meros estoques de recursos.<sup>50</sup>

Deve-se ampliar hermenêuticamente, destarte, o alcance semântico dos patrimônios natural e cultural referidos pelas normas jurídicas, reafirmando-se que os sítios e bens que os compõem possuem uma existência que se projeta para além da trivial materialidade. Dessa ótica, “patrimonializar” um dado ambiente significará reconhecer que nele estão presentes, mais do que “recursos naturais”, valores identitários, diacríticos culturais, elementos da tradição, formas de beleza e outras tantas possibilidades do humano, que conferem sentido, originalidade e dignidade à existência humana, individual ou coletivamente considerada. Por isso, o imperativo primordial da gestão e tutela de tais espaços consiste na conservação das possibilidades ecológicas, *prima facie*, mas também simbólicas, culturais, estético-vivenciais, etc. que eles contêm.<sup>51</sup>

Há de se considerar, adicionalmente, que o direito à fruição da paisagem deve ser assegurado aos diferentes grupos sociais, sem quaisquer tipos de discriminações.<sup>52</sup> Assim, a tutela da diversidade socioambiental significa respeitar a diversidade de ritmos de vida, segundo estilos próprios dos diferentes grupos sociais. Porque habitar um lugar é uma “[...] maneira de estar no mundo, na vida, é estruturar o tempo e o espaço de uma certa

50 ANTUNES, *op. cit.*, p. 98.

51 OST, *op. cit.*

52 Cabe lembrar, a propósito, que a CRFB consagra o princípio da vedação a quaisquer formas de discriminação, inclusive a ambiental ou paisagística, ao fixar entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, IV). No mesmo sentido, a Carta Brasileira da Paisagem, elaborada pela Associação Brasileira de Arquitetos Paisagistas, estabelece em seu Princípio 1, atinente à “paisagem e seu papel coletivo, que: “A paisagem deve ser assegurada indiscriminadamente a toda a população brasileira”. Cf. ABAP. Carta Brasileira da Paisagem, de 21 de junho de 2012. Disponível em: <<http://bit.do/cnxek>>. Acesso em: 11 ago. 2016.

maneira, imprimindo-lhes objectos e direcções, ritmos e escalas, dando-lhes uma memória e um futuro”.<sup>53</sup> Como regente da protecção à paisagem, o direito deve zelar por uma “armonía de los movimientos”<sup>54</sup> entre os diversos grupos sociais, respeitando seus específicos “modos de criar, fazer e viver” e suas próprias “formas de expressão”.<sup>55</sup> Diferentemente do *modus operandi* que têm vindo a preponderar na contemporaneidade, as intervenções ambientais devem assumir como requisito primordial o respeito aos caracteres identitários de grupos sociais e (seus) lugares, que os tornam únicos e insubstituíveis (portadores de uma dignidade socioambiental, portanto), não impondo lógicas, modelos e ritmos de desenvolvimento avessos à paisagem e às dinâmicas culturais que nela têm lugar.<sup>56</sup>

Nesse enquadramento teórico, o direito à fruição da paisagem correlaciona-se ao direito à vivência do “espírito do lugar”, composto por elementos tangíveis (sítios, construções, monumentos, etc.) e intangíveis (memórias, festividades, saberes, valores, etc.), como reconhecem a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (2003)<sup>57</sup> e a Declaração de Québec (2008).<sup>58</sup>

O direito à paisagem está assente, enfim, na possibilidade de

---

53 BESSE, *op. cit.*, p. 39.

54 GARCÍA, Jesús Ignacio Martínez. El Derecho como ritmo de la vida social. *Derechos y Libertades*, n. 11, p. 501-534, 2002.

55 CRFB, art. 216, I e II.

56 BONESIO, Luisa. *Oltre il paesaggio: I luoghi tra estetica e geofilosofia*. Casalecchio: Arianna, 2002; BATISTA, Desidério; MATOS, Rute Sousa. A dimensão patrimonial e identitária da paisagem: a história do lugar como fundamento da intervenção e territorial contemporânea. In: PIMENTA, Margareth de Castro Afeche; FIGUEIREDO, Lauro César (orgs.). *Lugares: patrimônio, memória e paisagens*. Florianópolis: UFSC, 2014, p. 15-46.

57 UNESCO. Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, de 17 de outubro de 2003. Disponível em: <<http://bit.do/cnxdv>>. Acesso em: 11 ago. 2016. Cf. art. 2º, itens 1 a 3.

58 ICOMOS. Declaração de Québec: sobre a preservação do “Spiritu loci”, de 04 de outubro de 2008. Disponível em: <<http://bit.do/cnxd8>>. Acesso em: 11 ago. 2016.

experienciar, vivenciar, de fruir dignamente os lugares.

Neste caminhar do pensamento, assim como se pode propor uma Geografia mais afetiva, como a quer Jean-Marc Besse<sup>59</sup>, pode-se falar, também, de um Direito, particularmente de um Direito Ambiental, que se renova, para se transformar num saber próximo, atento e sensível às pessoas e suas vivências nos diversos lugares do mundo. Pois, como sugerem os versos epigrafais do poeta, é nas (suas) paisagens, nas diversas paisagens da extensão terrestre que os homens, desde os seus diferentes lugares e perspectivas, podem ver refletidas as imagens de seus rostos.

## REFERÊNCIAS

ABALOS, Iñaki. ¿Que es el paisaje? *Arquitextos*, n. 49, 2004. Disponível em: < <http://bit.do/cnxeD> > . Acesso em: 12 jan. 2015.

ABAP. Carta Brasileira da Paisagem, de 21 de junho de 2012. Disponível em: < <http://bit.do/cnxek> > . Acesso em: 11 ago. 2016.

AB'SÁBER, Aziz Nagib. Os domínios de natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

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

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental: ação coletiva e estratégias argumentativas. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Sele-

59 BESSE, *op. cit.*, p. 47 ss.

ne; PÁDUA, José Augusto (orgs.). Justiça ambiental e cidadania. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Ford, p. 23-39, 2004.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. O que é justiça ambiental. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ACSELRAD, Henri; ALMEIDA, Alfredo Wagner de; BERMAN, Célio; BRANDÃO, Carlos Antônio; CARNEIRO, Eder; LEROY, Jean Pierre; LISBOA, Marijane; MEIRELLES, Jeovah; MELLO, Cecília Campello Amaral; MILANEZ, Bruno; NOVOA, Luiz Fernando; O'DWYER, Eliane Cantarino; RIGOTTO, Raquel; SANT'ANA JR., Horácio Antunes; VAINER, Carlos B.; ZHOURI, Andréa. Desigualdade ambiental e acumulação por espoliação: o que está em jogo na questão ambiental? E-cadernos CES, n. 17, 2012. Disponível em: < <http://eces.revues.org/1138> > . Acesso em: 05 jun. 2014.

ALLEGRETTI, Giovanni; BARCA, Stefania; CENTEMERI, Laura. Crise ecológica e novos desafios para a democracia. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 100, p. 5-10, 2013.

ALVARENGA, Luciano J. A conservação do bioma Cerrado: o Direito ante a fragmentação de ciências e ecossistemas. São Paulo: Annablume, 2013.

ALVES, Teresa. Paisagem – em busca do lugar perdido. Finisterra, n. 72, p. 67-74, 2001.

ANAYA, Felisa; BARBOSA, Rômulo S. Matas secas no norte de Minas Gerais: conflitos ambientais e disputas político-jurídicas. In: PERALTA, Carlos E.; ALVARENGA, Luciano J.; AUGUSTIN, Sérgio (orgs.). Direito e justiça ambiental: diálogos interdisciplinares sobre a crise ecológica. Caxias do Sul: Educus, 2014, p. 291-311. Disponível em: <<http://bit.do/cgKsj>> . Acesso em: 04 ago. 2016.

ANDRADE, Carlos Drummond de. Nosso tempo. In: ANDRADE, Carlos Drummond de (org.). Antologia poética. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. Direito Público do Ambiente: diagnose e prognose da tutela processual da paisagem. Coimbra: Almedina, 2008.

BATISTA, Desidério; MATOS, Rute Sousa. A dimensão patrimonial e identitária da paisagem: a história do lugar como fundamento da intervenção e territorial contemporânea. In: PIMENTA, Margareth de Castro Afeche; FIGUEIREDO, Lauro César (orgs.). Lugares: patrimônio, memória e paisagens. Florianópolis: UFSC, 2014, p. 15-46.

BERQUE, Augustin. Território e pessoa: a identidade humana. Desigualdade & Diversidade, n. 6, p. 11-23, 2010.

- BERQUE, Augustin. A Ecúmena: medida terrestre do Homem, medida humana da Terra. In: SERRÃO, Adriana Veríssimo (org.). Filosofia da paisagem: uma antologia. 2.ed. Lisboa: Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa, 2011, p. 187-199.
- BESSE, Jean-Marc. Estar na paisagem, habitar, caminhar. In: CARDOSO, Isabel Lopes (coord.). Paisagem e património: aproximações pluridisciplinares. Porto: Dafne, Chaia/Universidade de Évora, 2013, p. 33-53.
- BOFF, Leonardo. São Francisco de Assis: ternura e vigor: uma leitura a partir dos pobres. 12.ed. Petrópolis: Vozes, 2009.
- BONESIO, Luisa. Oltre il paesaggio: I luoghi tra estética e geofilosofia. Casalecchio: Arianna, 2002.
- BORGES, Jorge Luis. El hacedor. Buenos Aires: Emecé, 2005.
- BULLARD, Robert D. Unequal protection: environmental justice and communities of colour. San Francisco: Sierra Club Books, 1996.
- COLBY, Michael E. La administración ambiental en el desarrollo: evolución de los paradigmas. El trimestre económico, n. 231, p. 589-615, 1991.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro 1988. Disponível em: < <http://bit.do/cnxeg> > .

Acesso em: 11 ago. 2016.

Convenção Europeia da Paisagem de 2000, 20 de outubro. Versão eletrônica, consultada a 12.02.2014, em <http://www.gddc.pt/siii/docs/dec4-2005.pdf>.

COUTO, Mia. Pensatempos: textos de opinião. 3.ed. Alfragide: Caminho, 2005.

DARDEL, Éric. O homem e a terra: natureza da realidade geográfica. Tradução Werter Holzer. São Paulo: Perspectiva, 2011.

DUSSEL, Enrique. 1492: o encobrimento do outro; a origem do mito da modernidade. Petrópolis: Vozes, 1993.

FERNANDES, Lúcia; BARCA, Stefania. Introdução. E-cadernos CES, n. 17, 2012. Disponível em: <<http://eces.revues.org/1096>> . Acesso em: 23 mai. 2014.

GARCÍA, Jesús Ignacio Martínez. El Derecho como ritmo de la vida social. Derechos y Libertades, n. 11, p. 501-534, 2002.

ICOMOS. Declaração de Québec: sobre a preservação do “*Spiritu loci*”, de 04 de outubro de 2008. Disponível em: <<http://bit.do/cnxd8>> . Acesso em: 11 ago. 2016.

INGOLD, Tim. The perception of environment: essays in livelihood, dwelling and skill. London: Routledge, 2000.



- LATOUR, Bruno. *Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica*. Tradução Carlos Irineu da Costa. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 17.ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MARTÍNEZ ALIER, Juan. *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração*. Tradução Maurício Waldman. São Paulo: Contexto, 2009.
- MONEDIAIRE, Gérard. *As paisagens do Direito – Florença 2000*. *Cadernos Jurídicos*, n. 1, 2010. Disponível em: < <http://bit.do/cnxdZ> > . Acesso em: 25 set. 2014).
- NARDY, Afrânio. Uma leitura transdisciplinar do princípio da precaução. In: SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio (orgs.). *Princípios de Direito Ambiental: na dimensão internacional e comparada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 113-249.
- OST, François. *A natureza à margem da lei: a Ecologia à prova do Direito*. Tradução Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.
- PÁDUA, José Augusto. A “mente monocultural” e a ocupação autoritária do território brasileiro. *Proposta*, n. 99, p. 6-12, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 63, p. 237-280, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2014.

SCHWEITZER, Albert. *Minha vida e minhas ideias*. São Paulo: Melhoramentos, 1959.

SERRÃO, Adriana Veríssimo. Filosofia e paisagem: aproximações a uma categoria estética. *Philosophica*, n. 23, p. 87-102, 2004.

SERRÃO, Adriana Veríssimo. Paisagem: natureza perdida, natureza reencontrada? *Revista de Filosofia Moderna e Contemporânea*, n. 2, p. 7-27, 2013.

SILVEIRA, Pedro Castelo Branco. Híbridos na paisagem: uma etnografia de espaços de produção e de conservação. *Ambiente & Sociedade*, n. 7, p. 83-98, 2009.

TUAN, Yi-Fu. *Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente*. São Paulo: Difel, 1980.

UNESCO. *Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial*, de 17 de outubro de 2003. Disponível em: < <http://bit.do/cnxdv> > . Acesso em: 11 ago. 2016.

PEDRO CURVELLO SAAVEDRA AVZARADEL  
GIULIA PAROLA / EDUARDO MANUEL VAL

ZHOURI, Andréa (org.). As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos  
e licenciamento ambiental. Belo Horizonte: UFMG, 2011.



# EFICIÊNCIA ENERGÉTICA EM UM CONTEXTO DE URBANIZAÇÃO PRECÁRIA

Rosangela Marina Luft<sup>1\*</sup>

## RESUMO

Com o propósito de examinar a questão do emprego sustentável da energia nos espaços urbanos desde um ponto de vista sistêmico e não puramente voluntarista, entende-se necessário confrontar alguns dos múltiplos problemas próprios à urbanização brasileira com as possibilidades institucionais de eles serem enfrentados pelos poderes públicos. Mudanças climáticas, energias renováveis e eficiência energética precisam ser pensadas conjuntamente com temas como urbanização precária, planejamento urbano e regulação. Além disso, todos esses elementos devem ser tratados de forma cooperativa pelas diferentes escalas decisórias do federalismo brasileiro para que os compromissos ambientais assumidos em esfera internacional se tornem políticas reais e permanentes.

**Palavras-chave:** energias renováveis, urbanização a baixos salários, planejamento federalismo.

---

<sup>1\*</sup> Professora de Direito Administrativo na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Doutora em Direito da Cidade pela UERJ e em Direito Público pela Universidade Paris 1 Panthéon-Sorbonne, rosangelamluft@gmail.com.

## ABSTRACT

In order to examine the issue of sustainable use of energy in urban areas, from a systemic point of view and not purely voluntary, it is deemed necessary to confront some of the many problems present in Brazilian urbanization with institutional possibilities to solve them by public authorities. Climate change, renewable energy and energy efficiency need to be thought together with issues such as precarious urbanization, urban planning and regulation . Moreover, all these elements must be addressed cooperatively by different decision-making scales of Brazilian federalism so that environmental commitments in the international sphere become real and permanent policies.

**Keywords:** renewable energy , precarious urbanization, planning, federalism.

## Introdução

As discussões a respeito de energia concentram-se, em sua grande maioria, no plano da oferta, ou seja, em entender quais são as modalidades de energias empregadas, se renováveis ou não, e quais tipos de fontes são ou devem ser prioritariamente usadas (ex: fóssil, hidráulica, eólica, solar, biomassa, etc). No entanto, além da oferta de tipos mais sustentáveis de energia, deve-se igualmente concentrar os esforços nas condições em que ocorre o consumo energético, de modo que as próprias demandas de produção sejam minimizadas. Segundo estudo do gover-

no federal a respeito da demanda energética, “a contribuição da eficiência energética na redução da demanda de energia é fundamental para reduzir a necessidade de expansão da oferta de energia no longo prazo, evitando, por exemplo, impactos ambientais decorrentes de novos projetos”<sup>2</sup>.

O emprego eficiente e sustentável da energia importa, deste modo, na reflexão acerca das suas condições de sua utilização nas atividades humanas. Duas preocupações, neste particular, devem ser centrais: consumir menos e consumir melhor. Nessa relação necessária entre eficiência do gasto energético e atividades humanas, os espaços urbanos são os locais por excelência do consumo – e do desperdício - de energia. Pensar sistematicamente, planejar e regular esses espaços e as relações que neles se estabelecem pode ser, deste modo, uma importante estratégia para promover um consumo energético mais sustentável e para ampliar a resiliência das cidades em relação aos efeitos dos fenômenos climáticos.

No Brasil, reproduzem-se cada vez mais boas práticas de emprego sustentável de energia. No entanto, se observarmos as condições em que essas experiências acontecem, constataremos que se tratam ainda de atitudes muito mais voluntaristas do que sistemáticas e/ou compulsórias. Para entender alguns fatores que levam a esse quadro, optou-se aqui por debater o tema ambiental-energético nos meios urbanos a partir de três pontos que são característicos no Brasil: caracterizando alguns aspectos do processo e do status atual da urbanização brasileira, assim como da histórica falta de planejamento urbanístico-ambiental

---

2 BRASIL. Nota Técnica DEA 13/14 - Demanda de energia 2050. Série Estudos da Demanda de Energia. Rio de Janeiro, agosto de 2014, p. 8.

(i); problematizando algumas questões institucionais do Estado federal brasileiro que dificultam ou que devem ser atentados na implementação de objetivos internacionais de enfrentamento das diferentes causas das mudanças climáticas (ii) e; por último, pontuando alguns elementos regulatórios que incidem sobre os espaços urbanos para ilustrar como a visão sistêmica da sustentabilidade energética em ambientes urbanos exige a compreensão do quadro socioeconômico e do modelo de Estado adotado (iii).

## URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E PLANEJAMENTO

No último censo nacional (2010), o IBGE constatou que cerca de 84% da população brasileira vive em áreas urbanas<sup>3</sup>. Se olharmos o Estado do Rio de Janeiro e de São Paulo, as taxas de urbanização atingem 96% e 95%, respectivamente. O Brasil tem seguido taxas de crescimento e adensamento progressivas. Esses números se tornam ambientalmente mais problemáticos se combinados com duas características próprias dos processos de urbanização no Brasil, que são a intitulada “urbanização de baixos salários” com a respectiva metropolização e precarização do uso do espaço urbano (a) e a histórica omissão dos poderes públicos em relação ao planejamento urbano e ambiental (b).

---

3 Do total de 190.755.779 milhões de habitantes, 160.925.792 habitavam em áreas urbanas no ano de 2010. Informação disponível em <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=11&uf=00>.



## URBANIZAÇÃO, METROPOLIZAÇÃO E PRECARIEDADE FUNDIARIA fundiária

A reestruturação produtiva do mercado ao longo do século XX afetou amplamente a ocupação e a produção do território. Um quadro de desigualdade social e de intensa disputa por terra urbanizada favoreceu dois processos característicos da urbanização brasileira: a precariedade do uso e ocupação do solo urbano e a metropolização expandida das grandes cidades como efeito da disputa por terra urbanizada. Tratam-se de fenômenos socio-territoriais que devem estar na base das preocupações a respeito da sustentabilidade do consumo energético.

E. Maricato explica o fenômeno da precarização-metropolização por meio da expressão urbanização com baixos salários. Segundo a autora, o trabalho ofertado nas indústrias induziu a urbanização, concentrando a população especialmente nas metrópoles. Ao mesmo tempo em que os salários ofertados eram insuficientes para as famílias sustentarem suas necessidades essenciais, o Estado manteve-se ausente na promoção de políticas de inclusão social e espacial. A industrialização com baixos salários levou, assim, à urbanização com baixos salários. Algumas implicações desse processo foram as soluções adotadas pela população mais pobre de ocupação irregular da terra e autoconstrução da casa, a extensão horizontal de bairros sem urbanização e sistemas de transporte precários para conduzir a força de trabalho<sup>4</sup>.

Essa urbanização com baixos salários se intensificou progressivamente no país. A proporção de crescimento populacional nas favelas foi superior ao crescimento absoluto da população nacional. A agência UN-HABITAT constatou também esse dado em

4 MARICATO, Ermínia. Metrôpoles desgovernadas. In: *Estudos Avançados*. Nº 25 (71), 2011, p. 13.

escala global, ao identificar que o número de moradores de favelas no mundo cresceu mais do que o crescimento da população urbana<sup>5</sup>. O DATA FAVELA aponta que “o Brasil tem 11.7 milhões de pessoas morando em favelas”. O IBGE identificou em 2010, só na cidade do Rio de Janeiro, um total de 1.393.314 pessoas habitando em 763 aglomerados subnormais<sup>6</sup>, isto significa 22,03% da população da cidade<sup>7</sup>.

Além do problema da moradia e do registro fundiário, a favela é um espaço onde os serviços públicos não chegam, sobretudo o fornecimento de água, o transporte público e a coleta e tratamento de resíduos líquidos e sólidos. A ilegalidade nas instalações de energia elétrica são a regra. Além disso, grande parte das edificações está situada sobre áreas ambientalmente frágeis. E. Maricato observa que essa urbanização na periferia do capitalismo gera verdadeiras bombas socioecológicas, pois as favelas atingem grandes dimensões “que contam com domicílios congestionados e insalubres, sem água potável, sem esgotos, sem coleta de lixo –, com baixa taxa de emprego, com elevados índices de violência”<sup>8</sup>.

Urbanizar esses espaços e promover a regularização fundiária<sup>9</sup> são providências essenciais para enfrentar os problemas

5 UN-HABITAT. *The state of the world cities*. London: Earthscan. 2010, p. 30.

6 Aglomerado subnormal é expressão adotada pelo IBGE para construção das suas informações estatísticas, incluindo o censo de 2010. Aglomerado subnormal “é o conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, e, sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa”. *Censo Demográfico 2010: aglomerados subnormais, primeiros resultados*. Disponível em [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd\\_2010\\_aglomerados\\_subnormais.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf).

7 [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd\\_2010\\_aglomerados\\_subnormais.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf), p. 61.

8 MARICATO, Ermínia. Metrôpoles desgovernadas. In: *Estudos Avançados*. Nº 25 (71), 2011, p. 08.

9 Importante anotar que o conceito de regularização fundiária adotada no Brasil é um conceito complexo, pois envolve urbanização, regularização do título e das edificações. Em outro trabalho expliquei que “O caráter amplo que a lei confere à expressão regularização fundiária abrange as diversas espécies de ações realizadas pelo Estado ou pelos particulares, de caráter jurídico, ambiental, urbanístico ou social. Todas estas ações têm o intuito de adequar fisicamente os assentamentos e de titular os ocupantes dos bens e, por consequência, levam o acesso à moradia e garantem os objetivos legais de realização das funções sociais da propriedade e de

dessas comunidades, garantindo-se à moradia ao mesmo tempo que se promove uma maior proteção do meio ambiente.

Ademais, essa urbanização de baixos salários tem habitualmente escala metropolitana, pois a insuficiência de solo urbanizado projeta horizontalmente a ocupação do território, deslocando-se a população mais pobre para os espaços menos interessantes ao mercado. Tal característica faz com que os problemas urbanos e ambientais ultrapassem os limites municipais e exijam um tratamento territorial que excede os limites oficiais das divisões político administrativas existentes.

A explosão urbana de médias e grandes cidades brasileiras faz com que os problemas de urbanismo e meio ambiente tenham uma importante dimensão metropolitana e/ou regional. O fenômeno da metropolização observado nas cidades brasileiras produz efeitos que não podem ser geridos singularmente pelos Municípios – de trânsito, de moradia, de saneamento, de meio ambiente etc. A gestão realizada por um Município, nesses contextos, repercute para além do seu território.

R. Rainer<sup>10</sup> explica que a “metropolização” pode ser vista, em termos globais, como uma das características mais importantes do processo de urbanização – é nessas áreas onde se encontram as agudas contradições sociais, econômicas, políticas e culturais de uma sociedade. Dentro dessas metrópoles existem vários centros com a periferação de atividades econômicas e moradia ou a metropolização estendida – para as franjas da Região Metro-

---

manutenção de meio ambiente ecologicamente equilibrado. Esse conceito amplo de regularização fundiária urbana é, na realidade, aquele adotado para o título deste trabalho”.

10 RANDOLPH, Rainer. Fóruns políticos, exercício do poder e arranjos territoriais: contextos para a formulação de políticas regionais de desenvolvimento no Brasil. In: *XIII Coloquio Internacional de Geocrítica: el control del espacio y los espacios de control*. Barcelona, 5-10 maio 2014.

litana – pela valorização da terra.

Ainda que os problemas ambientais tenham relação imediata com a precariedade do uso e ocupação do solo urbano e tenham importante escala metropolitana, as políticas públicas existentes não têm por prioridade, em regra, a adoção de estratégias de regularização, nem se desenham em dimensões territoriais metropolitanas.

Santos alertava que “é um equívoco pensar que problemas urbanos podem ser resolvidos sem solução da problemática social. É esta que comanda e não o contrário”<sup>11</sup>. Se o foco é racionalizar o consumo energético nas cidades, uma inquietação fundamental deve ser regularizar a situação urbanística e fundiária desses “assentamentos subnormais”, considerando as relações que os reproduzem em escalas territoriais correspondentes. A omissão do poder em relação a esses espaços permite a reprodução dessas bombas socioecológicas que afetam não apenas os moradores dessas áreas, mas a sociedade como um todo. A exclusão urbana é apenas uma das dimensões da “exclusão que é um todo”. A exclusão é multidimensional e, portanto, é preciso transpor a abordagem setorial para tratar desta realidade”<sup>12</sup>.

## FALTA DE PLANEJAMENTO URBANO

No Brasil, não só a urbanização é precária e expandida, como também até dez anos atrás não havia a obrigatoriedade do planejamento urbano e da ordenação sistemática das cidades. Aquelas

---

11 SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5a edição. 2a reimpressão. São Paulo: EDUSP, 2009, p. 125.

12 BRASIL. *Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários*. Edição Bilingue. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades, 2010, p. 27.

que eram dotadas de planos executavam suas políticas de acordo com suas necessidades (imediatas) e respondendo a interesses de grupos sociais específicos. O produto precário, fruto desse processo, é parcialmente explicado pelo fato de que o planejamento que existia até os primeiros anos do século XXI se restringia à cidade oficial, ignorando os espaços de ocupação irregular por população de baixa renda.

J. Silva explica que “o planejamento historicamente atuou somente sobre a cidade oficial, isto é, apenas sobre aquele território urbano reconhecido pelo poder público. Simultaneamente desconsiderou a produção da cidade não oficial resultante da criação de alternativas inadequadas de moradias, como favelas, cortiços, loteamentos irregulares”<sup>13</sup>.

Muito se deveu ao papel meramente técnico que foram atribuídos os planos brasileiros. F. Villaça, ao discorrer sobre a história do planejamento urbano no Brasil, explica o papel ideológico dos planos desenvolvidos no país ao longo do século XX, onde o zoneamento urbano foi desenvolvido de forma separada do planejamento, onde os planos foram tratados como documentos meramente técnicos. “Essa autonomização dos planos, seu descolamento da realidade, se insere na produção de um enorme arsenal de ideias sobre a cidade e sobre o planejamento urbano que se alimentam de si próprias, pois não têm nenhuma vinculação com a realidade”<sup>14</sup>.

---

13 SILVA, Jonathas Magalhães Pereira da. Habitação e interesse social e as legislações municipais da região metropolitana de Campinas. In: *Ambiente Construído*. V. 11. N. 3. Porto Alegre, jul/set 2011, p. 57. R. Rolnik chama essa segregação promovida pelo planejamento em regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada. In: *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. 3. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2003.

14 VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In: DÉAK, Csaba. SCHIFFER, Sueli Ramos (organizadores). *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, p. 227.

A falta de planejamento também se deve, em parte, ao caráter recente da legislação brasileira em matéria de urbanismo. As leis que fundam os nortes para a execução das políticas urbanístico-ambientais no país são recentes e surgem em um contexto de explosão urbana combinada com baixa prioridade conferida à provisão de moradia.

De 1979 até 2001 havia, basicamente, a lei nacional de parcelamento do solo urbano (Lei n. 6.766/1979) que surgiu como resposta aos problemas práticos de reprodução de loteamentos clandestinos e irregulares no país. Em julho de 2001 foi promulgado o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), que institui as diretrizes gerais da política nacional de desenvolvimento urbano prevista no caput do art. 182 da Constituição Federal e regulamentou alguns instrumentos legais e condições de planejamento urbano nos Municípios. Em 2009 entrou em vigor a lei do Programa Minha Casa, Minha Vida - MCMV (Lei nº 11.977/2009) que acrescentou novos conceitos e estabeleceu regras para os processos de regularização fundiária urbana. Este é o que se pode denominar como o panorama geral legislativo da política urbana no Brasil, sendo a ele agregados alguns outros diplomas complementares.

## ASPECTOS INSTITUCIONAIS DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Muitos dos compromissos ambientais internacionais são assumidos pelo Estado Brasileiro por iniciativa dos poderes de esfera nacional, normalmente sem a participação dos poderes

subnacionais. “No âmbito das responsabilidades para implementar esses compromissos estabelecidos pelo chamado regime internacional do clima, pode-se dizer que essas recaem, quase de maneira exclusiva, sobre os governos nacionais que assinaram a convenção, não havendo menção específica a governos locais ou subnacionais”<sup>15</sup>. Uma vez que as questões ambientais urbanas são de responsabilidade regulatória principalmente municipal e estadual, a eficácia dos referidos compromissos pressupõe uma cooperação interfederativa entre os entes em torno de objetivos comuns.

A interlocução entre o planejamento urbano e o consumo energético deve ser pensado dentro das particularidades da realidade político-institucional brasileira. A compreensão do federalismo brasileiro é pressuposto indissociável da definição das obrigações atinentes ao planejamento e controle, assim como entender a dinâmica de aplicação das leis. É preciso entender em que medida o federalismo confere autonomia e viabiliza a cooperação entre os entes federados e (a) sob quais condições pode ocorrer o diálogo e o controle (b).

## ESTADO FEDERAL: AUTONOMIA E COOPERAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 promoveu a descentralização do poder do Estado brasileiro em três níveis: na União, nos

---

15 MARTINS, Rafael; FERREIRA, Leila. Oportunidades e barreiras para políticas locais e subnacionais de enfrentamento das mudanças climáticas em áreas urbanas: evidências de diferentes contextos. In: *Ambiente & Sociedade*. v. XIII, n. 2. Campinas. jul.-dez. 2010, p. 230.

26 Estados-membros, no Distrito Federal e nos 5570 Municípios. Trata-se de uma descentralização política e administrativa que confere a autonomia a cada ente integrante nos limites constitucionais e sem que haja uma relação hierárquica entre eles.

Foi constitucionalmente conferida aos entes federados uma autonomia que deve ser compreendida em dois sentidos principais: a) em determinados assuntos eles são amplamente independentes uns dos outros; b) em outros temas, pode-se identificar uma influência dos entes territorialmente maiores em relação aos territorialmente menores, desde que os primeiros não interfiram nas particularidades destes últimos ou que integrem sua participação no processo decisório. Cabe ressaltar que essa influência se dá muito mais dentro de relações bilaterais e negociais entre os entes do que propriamente em uma relação de subordinação.

O primeiro sentido de autonomia se aplica às hipóteses de exercício das chamadas competências privativas ou exclusivas, as quais não permitem um ente intervir na realização das competências do outro. Uma vinculação recíproca mais significativa existe no segundo caso, nas chamadas competências legislativas concorrentes e materiais comuns. Nessas hipóteses, todos os entes podem aprovar leis sobre o tema objeto de exercício da competência compartilhada e todos podem executar essas funções direta ou indiretamente (ex: financiando a sua execução). A condição constitucional para que isso ocorra é que a União, ao legislar sobre o tema, não intervenha em questões de interesse especificamente regional ou local e que o Estado-membro não entre nas particularidades próprias do Município.

O emprego da ideia de subsidiariedade na federação brasilei-



ra fez com que o exercício das competências de cada ente priorizasse historicamente a independência em detrimento da cooperação. O princípio da subsidiariedade significa conferir aos entes locais a execução de suas atribuições, devendo os entes maiores interferir e auxiliar aqueles em situações de pontual necessidade. Ou seja, isso coloca a União e os Estados como coadjuvantes e não como entes ativos da coordenação de interesses comuns e da efetivação de padrões de desenvolvimento.

Uma implicação dessa estratégia histórica de pensar federalismo como subsidiariedade foi a polarização do planejamento e da gestão dos interesses coletivos e a falta de políticas em torno de consensos nacionais ou regionais. Um conhecido efeito negativo da ação desarticulada dos entes federados foi o ambiente de competitividade estabelecido entre eles. A autonomia entendida como independência promoveu uma permanente guerra fiscal e a flexibilização de normas ambientais e de uso e ocupação do solo para atrair empresas e estimular o desenvolvimento local, independente do impacto que isso geraria sobre os entes “adversários”.

Tudo isso aconteceu e acontece sem ampla compreensão dos efeitos nocivos a médio e longo prazo dessa competitividade. Ademais, a incoerência entre dimensões de problemas e escalas oficiais de organização territorial faz com que as políticas econômicas e sociais sejam compartimentalizadas, sem um mínimo de articulação. Nos Municípios, a fragmentação é reforçada com a contratação de consultorias de planejamento que se utilizam de premissas e fórmulas gerenciais, mas que não conhecem a realidade institucional do ente em si e da sua relação com os demais.

Brandão afirma que “tamanho heterogeneidade foi articulada

em complexas equações políticas nas quais o pacto territorial do poder na escala nacional foi estruturado como um pêndulo cíclico que sempre precisou oscilar entre o centralismo e o localismo”<sup>16</sup>. Ainda que a centralização de poder político seja uma clássica estratégia de governos autoritários, é equivocada a interpretação de que centralização signifique necessariamente autoritarismo e descentralização democracia. É necessário contextualizar as condições nas quais o exercício dos poderes acontece. Ao encarar a pluralidade de arranjos institucionais em diferentes escalas, não se propõe tirar o poder dos Municípios e Estados-membros, mas inseri-los na dinamicidade que o federalismo brasileiro exige.

A Constituição elenca entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a garantia do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III). Para enfrentar as causas e efeitos das assimetrias nacionais, deve-se compreender as escalas dentro das quais elas acontecem. Ainda que existam as divisões oficiais do poder no Estado em entes federados e poderes, deve-se atentar para os problemas que ultrapassam circunscrições jurídicas específicas.

Para Steinberger é “papel do Estado coordenar esses poderes para manter a coesão interna do território, respeitando sua diferenciação com uma estratégia de mediação de conflitos entre os agentes-atores e entre as esferas político-administrativas envolvidas”<sup>17</sup>. O ordenamento do território deve ser, portanto, uma obrigação de todos. A questão principal é entender em que

16 BRANDÃO, Carlos. Pacto Federativo, reescalonamento do Estado e desafios para a integração e coesão regionais e para a legitimação de políticas regionais no Brasil. In: C. BRANDÃO e H. Siqueira (org). *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Perseu Abramo, 2013, p. 165. (pp. 163-174)

17 STEINBERGER, Marília. Território e federação na retomada da produção de políticas-públicas espaciais pós-2002. In: C. BRANDÃO e H. Siqueira (org). *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Perseu Abramo, 2013, p. 185. (pp. ....)

aspectos essa atuação conjunta é necessária e como ela é juridicamente possível.

A integração vertical da União e/ou dos Estados-membros com entes menores, visando induzir alguns padrões de planejamento e de gestão, ocorre por meio de transferências voluntárias de receitas – os mecanismos de fundos. Uma vez que grande parte dos financiamentos para meio ambiente e energia no Brasil derivam do orçamento da União, os Municípios que recebem as transferências voluntárias podem ser conduzidos a adotar parâmetros mais específicos de planejamento urbano e de promoção de uso energético sustentável.

## NORMAS: INCOERÊNCIA E FALTA DE CONTROLE

Além dos problemas de articulação interfederativa nos processos decisórios relativos às políticas territoriais e energéticas, existe uma incoerência normativa permanente entre as normas municipais e destas com as normas estaduais e federais. É necessário fixar legalmente procedimentos e deveres que viabilizem a harmonização das normas que afetam as políticas urbanas. Para isso, deve-se consolidar métodos adequados ao quadro normativo brasileiro, onde há a superposição de níveis que legislam sobre o mesmo tema.

No Brasil, não há a separação entre a jurisdição administrativa e a jurisdição judicial. Aqui as leis locais não são regulamentos como na França, elas são leis *stricto sensu*. O controle

abstrato dessas leis não pode ser suscitado judicialmente por um particular prejudicado. A discussão da legalidade por iniciativa de um particular somente pode ocorrer incidentalmente em um caso concreto, razão pela qual a decisão não gera a anulação da norma. Portanto, o controle das normas locais em face de normas nacionais, estaduais ou de outras normas locais demanda o desenvolvimento de métodos de controle abstrato de ilegalidade e de incompatibilidade.

A maior parte das hipóteses de ilegalidade observadas nos Municípios são resultado de desrespeito às leis nacionais ou de conflito entre lei local de urbanismo com os planos urbanísticos e ambientais. A eficácia das leis urbanísticas e ambientais locais e regionais requer, portanto, um contencioso específico das normas urbanísticas. É necessário que esse controle não seja apenas de legalidade, mas também de coerência entre normas, instrumentos e planos. Trata-se de uma estratégia importante para melhorar a qualidade do planejamento local e o respeito às diretrizes nacionais de desenvolvimento urbano e ambiental.

O poder judiciário pode exercer um importante papel no controle de compatibilidade entre as normas e os instrumentos jurídicos e na garantia da participação dos atores da sociedade civil. A atuação dos magistrados nas questões urbanísticas e ambientais deve ser menos preocupada com as condições individuais de cada caso concreto e prioritariamente pautada nas condições coletivas da vida nas cidades. Como as regras de compatibilização e de participação não são muito claras, o controle por parte do judiciário pode ser dificultado em virtude da falta de critérios objetivos.

## DIREITO DA CONSTRUÇÃO E LICENCIAMENTO

Dentro do universo das questões urbanísticas que impactam no meio ambiente e precisam ser refletidas para reduzir o consumo energético e para reforçar a resiliência das cidades, tem-se as regras de construção e de controle de utilização do solo. Na França, o direito de construção possui um domínio regulatório específico e as normas sobre certificados e permissões de construir pertencem ao Estado<sup>18</sup>. No Brasil, tudo isso integra do campo do direito urbanístico e é atribuição predominantemente municipal.

Assim como as condições de uso e ocupação do solo urbano, o perfil das edificações depende necessariamente da atividade reguladora do Estado. Cabe aos poderes públicos competentes estabelecerem nas normas urbanísticas os condicionantes construtivos e exigências para licenciamento de obras. Contudo, consoante explicam Silva, Tângari et al “o planejamento territorial urbano e periurbano, de forma geral não se baseiam em condicionantes topográficos, geomorfológicos e geocossistêmicos na definição do uso e ocupação do solo futuro, bem como nas características de desempenho das edificações”<sup>19</sup>.

Nos Estudos da Demanda de Energia do governo federal de 2014, foi salientado que “no Brasil, a perspectiva é de expansão crescente da quantidade de edificações, seja devido à expansão de moradias para atender à crescente população do país, seja

---

18 Em 1972, a lei n° 72-535 de 30 de junho promoveu a cisão entre os dois códigos, o código urbanístico e o de construção e habitação, desde então independentes e autônomos. « Le droit de l'urbanisme relève du droit public comme le code de l'urbanisme. Au contraire, le droit de la construction relève pour une grande partie du droit privé et du code de la construction et de l'habitat. Les deux branches du droit retrouvaient ainsi leur indépendance ». (TOMASIN, 2004).

19 BUENO, L. TANGARI, V; SILVA, J.M et. al. Mudanças climáticas e as formas de ocupação urbana: processo de criação de cenários socioambientais. In: *Paisagem Ambiente: ensaios* - n. 30 - São Paulo, 2012, p. 124

pela expansão da atividade do setor de comércio e serviços. Atualmente, as edificações residenciais somam aproximadamente 63 milhões de domicílios e estima-se que nos próximos dez anos sejam construídos 13 milhões de domicílios adicionais<sup>20</sup>.

Afora o aumento da quantidade de edificações, é a ampla demanda por manutenção e recuperação das edificações existentes. As características das edificações e sua integração com a cidade são questões que interessam não apenas ao proprietário-morador e às pessoas no seu entorno, são aspectos de interesse coletivo que devem ser pautados por critérios ambientais de desenvolvimento. É importante, por exemplo, que os atuais regulamentos de construção incluam exigências de certificação energética para a redução do consumo –ex: iluminação, climatização-, estabeleçam o emprego de fontes renováveis de energia, imponham técnicas que evitem o desperdício, prevejam incentivos construtivos e fiscais para o uso de metodologias mais ecológicas, entre outros.

Além de pensar nos aspectos físico-ambientais e a cidade formal, é necessário que ao pensar o direito de construir considerando as condições socioeconômicas da população e os contextos de precariedade do uso do espaço. As regras devem considerar que os processos de regularização fundiária exigem um tratamento edilício diferenciado. Em outro trabalho consignou-se que “Régulariser présuppose accepter la diminution progressive d’un large niveau d’irrégularité – des titres, des normes d’usage, d’occupation et de morcellement du sol, des édifications etc. – et poursuivre l’exécution des actions relativement souples, en con-

20 BRASIL. Nota Técnica DEA 13/14 - Demanda de energia 2050. Série Estudos da Demanda de Energia. Rio de Janeiro, agosto de 2014, pp. 33-34.

sidérant les critères légaux »<sup>21</sup>.

L Bueno explica que:

A morfologia do espaço urbano edificado produzido pelo desenvolvimento urbano formal caracteriza-se por verticalização, alta impermeabilização do solo, preponderância de áreas com alta amplitude térmica, tendência ao uso de iluminação e climatização artificial.

Os espaços informais geralmente são mais horizontalizados, repetem essas características além de poderem ter solos expostos e instáveis devido à infiltração de águas residuais, infraestrutura incompleta e edificações frágeis. A isso se somam a precariedade e informalidade da moradia de grande parte da população, que também vivencia cotidianamente espaços de informalidade nos estabelecimentos de comércio e serviços, no mundo do trabalho e também a ocupação irregular de áreas frágeis e de risco por todas as classes sociais<sup>22</sup>.

Esses elementos tanto espaços em que incide a legislação (cidade formal) quanto na chamada cidade informal, “aumentam o risco de impactos negativos dos eventos climáticos extremos nas cidades (temperaturas muito altas ou muito baixas, chuvas intensas, estiagem e ventos fortes), e sua maior dependência do meio urbano de insumos externos e distantes (energia, água, materiais de construção e abastecimento de forma geral)”<sup>23</sup>.

Em matéria de direito de construção e de licenciamento, a Constituição Federal atribui a competência aos Municípios (art. 30, VIII). É por meio dos Códigos de Obras municipais ou diplomas normativos equivalentes que cada ente local fixa suas próprias regras. Cabe a ele a outorga das licenças e fiscalização

21 LUFT, Rosângela. *Régularisation foncière urbaine d'intérêt social: le rapport entre les politiques d'urbanisme et de logement social au Brésil à la lumière du droit français*. Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne. Thèse en Droit, 2014, p. 15.

22 BUENO, Laura M M. *Cenários desejáveis e as formas da ocupação urbana: como tratar mudanças climáticas, desigualdades e vulnerabilidades*. <http://unuhoopspedagem.com.br/revista/rbeut/index.php/anais/article/viewFile/4648/4516>

23 Op. cit.

ao longo da execução – inspeção, punição e demandas de regularização, embargos de obras. Ao final, quando cumpridas todas as obrigações regulamentares, ele confere o atestado de conclusão, chamado habite-se.

Ocorre que não são estabelecidos formato e metodologia comum para todos, cada um usa seus critérios e denominações. “Logo, a denominação e o conteúdo das normas, bem como as condições de aprovação mudam expressivamente de um Município ao outro. Quanto ao conteúdo das leis, não existem padrões de âmbito nacional ou regional”<sup>24</sup>. Ou seja, não existem padrões comuns de qualidade e padrões de desenvolvimento, nem urbanísticos, nem ecológicos.

Em esfera nacional existe uma entidade técnica responsável pela normalização de diferentes questões, inclusive na área de construção, que é a Agência Nacional de Normas Técnicas (ABNT). Ela edita normas sobre temas como meio ambiente, qualidade de materiais, construção civil, eletricidade e muitos outros. As diretrizes técnicas deste órgão podem ser inseridas nos Códigos de Obras ou leis locais equivalentes. No entanto, se não houver sua reprodução, essas normas não possuem caráter jurídico, logo não são exigíveis nos processos de licenciamento de obras e atividades.

A Lei Nacional sobre Mudanças Climáticas (n. 12.187/2009) integra em seus princípios essenciais a diminuição dos gases de efeito estufa e o desenvolvimento de tecnologias ecologicamente favoráveis (art. 5º). No entanto, a avaliação da emissão desses gases depende de iniciativas operacionais de responsabilidade

24 LUFT, Rosângela. L'Etat brésilien et l'insertion des énergies renouvelables dans la législation d'urbanisme. In : Revista de Direito da Cidade. vol.07, n° 02, p. 601.



dos entes federados (art. 11). Alguns inventários nacionais foram realizados, mas eles se limitam a avaliações de caráter macro. Existem, ainda, muitos exemplos de Estados e Municípios, mas faltam ainda avaliações contínuas em âmbito local, permitindo que se precise o nível de emissão de gases de efeito estufa por tipo de atividade, de modo a viabilizar que isso seja considerado nas normas urbanísticas.

A partir da Lei nacional nº 12.836/2013, novos artigos foram introduzidos na lei do Estatuto da Cidade. Elas preceituam diretrizes e estratégias que devem ser estabelecidas pelas normas urbanísticas locais para induzir aqueles que adotam sistemas de construção ou tecnologias que reduzam os impactos ambientais e que promovam a economia de recursos naturais (art. 2o, XVIII) – a chamada construção ecológica. Nem esta lei nacional, nem outro tipo de regulamento precisaram os critérios que deverão ser adotados, muito menos avançaram em detalhes que esclareçam quais aspectos integrarão isso que se chama de construção ecológica. Isso está a depender da iniciativa dos Municípios, principalmente no âmbito dos seus códigos de construção.

Os diferentes exemplos mencionados acima demonstram a inadequação clara entre os objetivos e os objetivos internacionais – ou mesmo nacionais - de desenvolvimento e de sustentabilidade ambiental e o comportamento dos atores políticos responsáveis por sua implementação nos contextos locais – quanto à sua regulamentação e controle.

Deve-se pensar seriamente em medidas de caráter mais impositivo a respeito de adoção de diretrizes de desenvolvimento no plano ambiental. Tendo em vista que as leis de urbanismo e

meio ambiente da União não preveem critérios suficientemente precisos para que os Municípios os qualifiquem em seus planos e normas locais – excetuados alguns Municípios dotados de quadros técnicos especializados – a maioria dessas entidades locais utilizam iniciativas mais eficazes seja voluntariamente, seja em situações de contratualização com a União. Dentro desta última hipótese, a União costuma transferir receitas – transferências voluntárias - em troca da aprovação de planos, de leis ou em função da obtenção de resultados concretos localmente.

Entre princípios e recursos financeiros, a adoção mais intensa e permanente de energias renováveis, de critérios de conforto térmico e de eficácia energética nas normas que direta ou indiretamente afetam o urbano, pelos 5575 Municípios brasileiros, depende da iniciativa destes e de sua boa vontade, bem como de decisões políticas da União no sentido de empregar as estratégias que dispõe para viabilizar um real engajamento dos entes subnacionais.

## REFERÊNCIAS

- BRANDÃO, Carlos. Pacto Federativo, reescalonamento do Estado e desafios para a integração e coesão regionais e para a legitimação de políticas regionais no Brasil. In: C.
- BRANDÃO e H. Siqueira (org). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo: Perseu Abramo, 2013.

BRASIL. Nota Técnica DEA 13/14 - Demanda de energia 2050. Série Estudos da Demanda de Energia. Rio de Janeiro, agosto de 2014.

BRASIL. Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários. Edição Bilíngue. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades, 2010.

BUENO, L. TANGARI, V; SILVA, J.M et. al. Mudanças climáticas e as formas de ocupação urbana: processo de criação de cenários socioambientais. In: Paisagem Ambiente: ensaios - n. 30 - São Paulo, 2012.

BUENO. Laura M M. Cenários desejáveis e as formas da ocupação urbana: como tratar mudanças climáticas, desigualdades e vulnerabilidades. <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/viewFile/4648/4516>

IBGE, [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd\\_2010\\_aglomerados\\_subnormais.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf), p. 61.

IBGE <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=11&uf=00>.

LUFT, Rosangela. L'Etat brésilien et l'insertion des énergies renouvelables dans la législation d'urbanisme. In : Revista de Direito da Cidade. vol.07, nº 02, 2005.

- LUFT, Rosangela. Régularisation foncière urbaine d'intérêt social: le rapport entre les politiques d'urbanisme et de logement social au Brésil à la lumière du droit français. Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne. Thèse en Droit, 2014.
- MARICATO, Ermínia. Metrópoles desgovernadas. In: Estudos Avançados. Nº 25 (71), 2011.
- MARTINS, Rafael; FERREIRA, Leila. Oportunidades e barreiras para políticas locais e subnacionais de enfrentamento das mudanças climáticas em áreas urbanas: evidências de diferentes contextos. In: Ambiente & Sociedade. v. XIII, n. 2. Campinas. jul.-dez. 2010.
- RANDOLPH, Rainer. Fóruns políticos, exercício do poder e arranjos territoriais: contextos para a formulação de políticas regionais de desenvolvimento no Brasil. In: XIII Coloquio Internacional de Geocrítica: el control del espacio y los espacios de control. Barcelona, 5-10 maio 2014.
- SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. 5a edição. 2a reimpressão. São Paulo: EDUSP, 2009.
- SILVA, Jonathas Magalhães Pereira da. Habitação e interesse social e as legislações municipais da região metropolitana de Campinas. In: Ambiente Construído. V. 11. N. 3. Porto Alegre, jul/set 2011.

UN-HABITAT. The state of the world cities. London: Earthscan. 2010, p. 30.

ROLNIK, Raquel. In: A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. 3. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2003.

STEINBERGER, Marília. Território e federação na retomada da produção de políticas-públicas espaciais pós-2002. In: C. BRANDÃO e H. Siqueira (org). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo: Perseu Abramo, 2013.

TOMASIN, Daniel. 1954-2004 : Cinquante ans d'histoire de la codification. RDI, 2004.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, Csaba. SCHIFFER, Sueli Ramos (organizadores). O Processo de Urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

SILVA, Jonathas Magalhães Pereira da. Habitação e interesse social e as legislações municipais da região metropolitana de Campinas. In: Ambiente Construído. V. 11. N. 3. Porto Alegre, jul/set 2011, p. 57.



# LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE: CONCETTI E MODELLI DI DIFESA DEL DIRITTO ROMANO E IL LORO USO NELL'ATTUALITA'

Andrea Trisciuglio<sup>1\*</sup>

## RESUMEN

Se examinan los dos tipos de protección del medioambiente de derecho público y de derecho privado en la experiencia romana, en relación con la salubridad de los lugares haciendo hincapié en los públicos destinados al uso colectivo, además, se considera la decadencia de la acción popular a partir de la época imperial. Finalmente se hace una reflexión sobre si conviene hoy en día recuperar conceptos y modelos de defensa romanos para que el medioambiente sea tutelado con mayor eficacia en Europa y Latinoamérica.

**Parole chiavi:** salubritas - actio popularis - res in publico usu  
- res communes omnium.

---

<sup>1\*</sup> Professore Associato di Diritto romano, Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino (Italia) - andrea.trisciuglio@unito.it.

## ABSTRACT

Si considera la protezione mista, pubblica e privata, della salubrità dei luoghi, in particolare quelli pubblici aperti all'uso collettivo, nell'esperienza romana; inoltre, la decadenza dell'azione popolare a partire dall'età imperiale. Si valuta poi il recupero di concetti e modelli di difesa romani per un'efficace tutela giuridica dell'ambiente in Europa e America Latina.

**Keywords:** salubritas - actio popularis - res in publico usu - res communes omnium.

## 1. PREMESSA

Nell'esperienza romana non si può certamente individuare una coscienza ecologica simile a quella moderna<sup>2</sup>, ma è indubbio che lo sfondo culturale dell'antica Roma pagana è anche segnato da un profondo rispetto dell'uomo per la natura, quanto meno per le componenti di essa (boschi, fonti) dedicate alle divinità e che rappresentano lo spazio nel quale si manifesta la volontà delle stesse<sup>3</sup>. L'ambiente<sup>4</sup> non assurge pertanto a bene immateriale, valore in sé da tutelare<sup>5</sup>, piuttosto, per quanto qui interessa, è la salute

2 Sulla coscienza ecologica come conquista recente v. L. SOLIDORO MARUOTTI (2009), 4 s.; per una critica a recenti letture delle fonti romane eccessivamente orientate in senso ecologista cfr. M. FIORENTINI (2006), 356 ss.; Id. (2007), 328 ss.

3 Cfr. L. SOLIDORO MARUOTTI (2009), 114 s. Significativo è il fatto che gli auguri, interpreti dei segni divini presenti in fenomeni naturali, siano considerati per la loro attività 'accrescitori' della salute del popolo: cfr. L. MONACO (2012), 6 s. È nota la comune opinione secondo cui l'avvento dell'ideologia cristiana abbia posto la natura al servizio dell'uomo, secondo una visione antropocentrica che era già di Aristotele; ma per una critica a tale tesi cfr. L. SOLIDORO MARUOTTI (2009), 29 ss.

4 Il termine moderno italiano deriva dal latino 'ambire', che significa 'andare intorno': cfr. L. SOLIDORO MARUOTTI (2009), 5.

5 A differenza di quanto avviene ora nel diritto europeo: cfr., tra gli altri, E. CASOLINO (2005), 629 ss.; A. CROSETTI - R. FERRARA - F. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON (2008), 5 s.; critica l'inclusione dell'ambiente tra i beni immateriali P. MADDALENA (2007), 1503, che ritiene più adatto un inquadramento nella concreta categoria romana dell'*universitas facti*.



delle persone, assicurata dalla *salubritas* dei luoghi frequentati <sup>6</sup> e degli elementi vitali goduti che è oggetto di forme differenziate di tutela.

Del resto, risulta che i Romani fossero pienamente consapevoli dei rischi per la salute provenienti dalla contaminazione degli elementi naturali fondamentali, quali l'aria e l'acqua. La medicina antica riteneva che miasmi deleteri potessero provocare epidemie<sup>7</sup> e tale convinzione è forse alla base di opinioni giurisprudenziali che riconoscono l'utilizzo di interdetti – v. *infra* – a difesa della salubrità dell'aria, come pure alla base di quelle disposizioni urbanistiche di epoca tardoantica tendenti a separare, nelle città, la zona industriale dalla zona abitativa<sup>8</sup>. Inoltre, i pericoli derivanti dall'inquinamento dell'acqua potabile sono avvertiti da Vitruvio quando raccomanda l'uso di tubazioni di terracotta al posto di conduttore di piombo; mentre Plinio il Vecchio evidenzia la nocività dell'acqua raccolta in cisterne<sup>9</sup>.

---

6 Un riferimento espresso alla '*salubritas*' delle città si può leggere in D.43.23.1.2 (Ulp. 71 *ad ed.*); v. *infra*, § 2; anche in D.50.16.86 (Cels. 5 *dig.*) la *salubritas* è annoverata fra le qualità di un fondo. Sui significati di *salubritas* v. A. WACKE (2002), 136 s.; M.N. LÓPEZ GÁLVEZ (2006), 401 e nt. 2.

7 Al riguardo v. M. FIORENTINI (2003), 263 nt. 178; Id. (2006), 382. Le immissioni nocive nell'aria provenivano non di rado da luoghi di produzione, quali le *tabernae castariae* o le *fornaces plumbi*: cfr. A. DI PORTO (1999), 46; Id. (2014), 89.

8 Cfr., a proposito delle fornaci di calce, C.Th. 14.6.5 (a. 419 d.C.); M.N. LÓPEZ GÁLVEZ (2006), 404. In merito agli editti del prefetto del pretorio, raccolti dall'architetto Giuliano di Ascalona, v. E. NARDI (1984), 764 ss.

9 In merito, con richiamo delle fonti, A. DI PORTO (1999), 47; Id. (2014), 90; M. FIORENTINI (2003), 226 nt. 114; L. SOLIDORO MARIOTTI (2009), 58 ss. Tra le principali cause di inquinamento delle acque (e dei terreni) v'era l'attività delle *fullonicae*, imprese per la tintura e il lavaggio delle vesti; secondo la tesi di F. VALLOCCHIA (2000), 375 ss., tale attività venne orientata in senso rispettoso dell'ambiente già dall'oscura *lex Metilia fullonibus dicta*, databile tra il 220 e il 217 a.C., la quale avrebbe imposto ai *fullones* di riversare i liquidi di scarico in cloache o pozzi neri. Più in generale sulle cause di alterazione dell'ambiente nel mondo antico v. G. SANNA (2009), 399 s.; L. MONACO (2012), 1 ss.

## 2. LA PROTEZIONE MISTA, PUBBLICA E PRIVATA, NELL'ETÀ REPUBBLICANA E IMPERIALE

In età repubblicana in ambito cittadino (romano e municipale) spettava in particolare ai magistrati assicurare, attraverso attività di vigilanza e di ispezione, o mediante ordini di interventi materiali, la salubrità dei luoghi pubblici maggiormente frequentati<sup>10</sup>, contribuendo a rendere efficaci anche quei divieti che sembrano riconducibili, pur non esclusivamente, a ragioni di ordine igienico-sanitario<sup>11</sup>. Seneca, per esempio, ci ricorda che gli edili a Roma avevano il compito di controllare le condizioni igieniche e la salubrità della temperatura nelle terme pubbliche.<sup>12</sup> Il servizio di manutenzione e di sorveglianza degli acquedotti e delle fogne affidato ad appaltatori privati, sotto il controllo dei magistrati<sup>13</sup>, era indirizzato certamente anche a prevenire casi di inquinamento (o a rimediarvi), e un efficace deterrente era probabilmente dato dalla ricorrente minaccia di multe in denaro nei confronti di chi contaminasse le acque, minaccia presente in disposizioni di varia natura e adeguatamente pubblicizzate.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Per l'ambito municipale cfr., con indicazione delle fonti, M.N. LÓPEZ GALVEZ (2006), 407 ss.

<sup>11</sup> Mi riferisco, per esempio, al divieto - risalente alle XII Tavole e abrogato solamente con Leone VI il Saggio (Nov. 53, ed. Noailles-Dain, 204 s.) di seppellire e cremare i cadaveri all'interno della città; al riguardo cfr. R. FISCHER (1996), 109; J.L. ZAMORA MANZANO (2003), 16 s.; in quest'ambito è assai probabile che i magistrati disponessero anche di poteri sanzionatori: v. M.N. LÓPEZ GALVEZ (2006), 402.

<sup>12</sup> Cfr. Sen., *Ep. ad Luc.* 11.86.10: «*Sed, di boni, quam iuvat illa balinea intrare obscura et gregali tectorio inducta, quae scires Catonem tibi aedilem aut Fabium Maximum aut ex Cornelii aliquem manu sua temperasse! Nam hoc quoque nobilissimi aediles fungebantur officio intrandi ea loca quae populum receptabant exigendique munditias et utilem ac salubrem temperaturam*».

<sup>13</sup> Cfr. A. TRISCUOGGIO (1998), 27 ss.

<sup>14</sup> Si punisce in una *lex* di tarda età repubblicana - v. R. FISCHER (1996), 7 - con una multa di 10.000 sesterzi l' *oletare* (insudiciare) *dolo malo* l'acqua di una fonte pubblica (Front., *de aq.* 97.5-6); cfr. F. VALLOCCIA (2011-2012), sub 3.1, nt. 15. Secondo una *lex rivi incerta* (FIRA. III, 224 s.), iscritta in un'epigrafe e dunque presumibilmente esposta al pubblico, il *miscere spurcitiam* (orinare, defecare) in un rivo esponeva alla comminazione di una multa a favore dell'arca del tempio di Giove e del delatore; cfr. B. SANTALUCIA (2009), 351.

Trattasi di provvedimenti che pongono l'esperienza giuridica romana, come si è rilevato recentemente<sup>15</sup>, alle origini del principio - ora affermatosi nel diritto europeo (direttiva 35/2004/CE) ma anche adottato dai paesi latinoamericani appartenenti al Mercosur (Acuerdo Marco sobre medio ambiente del Mercosur 2001, cap. I, art. 3, lit. f) - secondo il quale 'chi inquina paga'.<sup>16</sup>

A fianco di modalità protettive della salubritas di carattere pubblicistico, dove un ruolo fondamentale gioca l'iniziativa dei magistrati repubblicani e (a partire da Augusto) dei curatores imperiales<sup>17</sup> - modalità che, anche in epoca più avanzata, assumeranno le forme della repressione criminale in ordine a illeciti particolarmente dannosi per la salute pubblica<sup>18</sup> - si affermano, nel periodo qui considerato, altri mezzi di tutela, disciplinati nell'editto del pretore, che giovano particolarmente a due tipi di soggetti: il vicinus e il civis interessato al normale godimento dei luoghi pubblici (res publicae) in publico usu.

Quanto al vicinus, egli poteva ottenere dal pretore un interdetto de cloacis privatis (proibitorio)<sup>19</sup>, cioè un ordine rivolto al proprietario di una cloaca perché costui interrompesse immediatamente quegli atti oppositivi che impedivano al vicinus l'opera (intrapresa in alieno al posto del proprietario negligente) di pulizia e rifacimento della struttura fognaria. E riveste qui un par-

15 Cfr. L. SOLIDORO MARUOTTI (2009), 67.

16 Su di esso cfr., *ex multis*, A. CROSETTI - R. FERRARA - F. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON (2008), 47 s.; il passaggio dell'Accordo quadro del Mercosur 2001 citato indica, tra le linee di azione per il raggiungimento degli obiettivi previsti, il «fomento a la internalización de los costos ambientales mediante el uso de instrumentos económicos y regulatorios de gestión»; in merito cfr. P.A. LEME MACHADO (2011), 190 ss.

17 Cfr., per l'acqua e per gli acquedotti, L. SOLIDORO MARUOTTI (2009), 66; G. SANNA (2009), 403.

18 Cfr., a proposito della contaminazione delle acque, D.47.11.1.1 (Paul. 5 *sent.*), con le osservazioni di A. TRISCIUOGGIO (2011), 158 s.; inoltre, E. NARDI (1984), 758 s.; J.L. ZAMORA MANZANO (2003), 19 s.; M. FIORENTINI (2006), 358.

19 Ma l'editto ne prevedeva probabilmente anche uno restitutorio: v. A. DI PORTO (1990), 119; Id. (2014), 59. Discussa è la natura, amministrativa o giurisdizionale, degli interdetti in generale: cfr. M. FIORENTINI (2003), 270 s.

icolare significato il fatto che Ulpiano (inizi del III secolo d.C.), nel commentare la clausola edittale, scorge espressamente nella “salubritas civitatum” (concretizzazione della utilitas publica, parimenti richiamata), la finalità dell’interdetto, ricordando che una cattiva manutenzione delle cloache può rendere “pestilens” il “caelum”<sup>20</sup>. Ad una medesima ratio («...cum publicae salutis et securitatis intersit...cloacas...purgari») risponde poi l’opinione dello stesso giurista secondo la quale il proprietario di una cloaca non può valersi della operis novi nuntiatio contro il vicino che sulla stessa intraprenda opere di refectio o di purgatio<sup>21</sup>. Le stesse opere di rifacimento e pulitura in alieno, poi, ma questa volta di fontes e di rivi, sono protette da corrispondenti interdetti proibitori, che si basano verosimilmente anche su motivazioni igienico-sanitarie<sup>22</sup>; le stesse che probabilmente inducono Labeone, in età augustea, ad ammettere la possibilità di richiedere al pretore l’interdictum quod vi aut clam di natura restitutoria, quando un vicino abbia versato sostanze contaminando le acque del pozzo<sup>23</sup>. D’altra parte, le immissioni fastidiose e probabilmente ritenute nocive alla salute potevano essere interrotte ricorrendo all’actio negatoria servitutis, come emerge da una celebre opinione del giurista Aristone (I secolo d.C.) espressa in ordine ad un caso capitato nel municipio di Minturno (Minturnae), dove un proprietario di un piano superiore (Cerellius Vitalis) lamentava va molestie da fumi provenienti da una caseificio (taberna casia-

20 Cfr. D.43.23.1.2 e 7 (Ulp. 71 *ad ed.*); A. PALMA (1980), 28 s.; M. FIORENTINI (2003), 263 s.; S. MASUELLI (2009), 171; F. FASOLINO (2010), 5 ss.; R. SCEVOLA (2012), II, 134 ss.

21 Cfr. D.39.1.5.11 (Ulp. 52 *ad ed.*); F. FASOLINO (1999), 44 s.; M. FIORENTINI (2009), 82 s.; R. SCEVOLA (2012), II, 142 s.

22 Sugli interdetti *de fonte e de rivis* (canali naturali o artificiali: cfr. G.M. GEREZ KRAEMER [2008], 131 ss.), risalenti al I secolo a.C., cfr. D.43.21.1.pr. (Ulp. 70 *ad ed.*); D.43.22.1.6 (Ulp. 70 *ad ed.*); A. DI PORTO (1990), 91 ss.; G. SANNA (2009), 406 s.; S. MASUELLI (2009), 149 ss.; F. FASOLINO (2010), 15 ss., in part. 18, a proposito di D.43.21.4 (Ven. 1 *interd.*).

23 Cfr. D.43.24.11.pr. (Ulp. 71 *ad ed.*); A. DI PORTO (1990), 3 ss.; J.L. ZAMORA MANZANO (2003), 29 ss.; F. FASOLINO (2010), 19 ss.

ria) sottostante, dato dal municipio in concessione pubblica <sup>24</sup>. E, per chiudere questa rapida rassegna, si può ancora ricordare l'opinione giurisprudenziale maggioritaria che ammetteva il ricorso all'*actio aquae pluviae arcendae*, nel caso in cui l'impianto di una fullonica <sup>25</sup> immettesse acqua inquinata nel fondo vicino<sup>26</sup>.

Con riguardo a tali specifiche forme di tutela - dove la funzione primaria rimane la difesa della godibilità di un bene immobile nell'ambito delle relazioni di vicinato assicurata per lo più da provvedimenti d'urgenza del pretore, e solo come effetto secondario si rimedia ad un più generale problema di ordine ambientale, non sarebbe erroneo invero un accostamento al moderno 'diritto privato dell'ambiente' dove parimenti la protezione dello stesso si configura come effetto indiretto del ricorso a mezzi di tutela di natura privatistica <sup>27</sup>.

Per altro verso, l'esperienza romana, almeno fino all'età classica, rivela una certa ricchezza di soluzioni, in particolare quando l'aggressione all'ambiente si localizza in spazi pubblici aperti all'uso collettivo e ad ogni civis viene riconosciuto un ruolo fondamentale nella conservazione della *salubritas*. La più chiara testimonianza a tal riguardo è data da un'opinione di Nerva padre (prima età imperiale), il quale, con interpretazione assai creativa dell'editto pretorio, riteneva che si potesse usare

---

24 Cfr. D.8.5.8.5 (Ulp. 71 *ad ed.*): «*Aristo Cerellio Vitali respondit non putare se ex taberna casiarum fumum in superiora aedificia iure immitti posse, nisi ei rei servitutem talem admittit... Dicit igitur Aristo eum, qui tabernam casiarum a Minturnensibus conduxit, a superiore prohiberi posse fumum immittere, sed Minturnenses ei ex conducto teneri: agique sic posse dicit cum eo, qui eum fumum immittat, ius ei non esse fumum immittere*»; A. WACKE (2002), 115 ss.; M.P. STARACE (2007), 5403 ss.; M. FIORENTINI (2007), 342 s.; L. SOLIDORO MARUOTTI (2009), 96 ss.

25 Sulle *fullonicae* v. *supra*, nt. 8.

26 Cfr. D.39.3.3.pr. (Ulp. 53 *ad ed.*); A. DI PORTO (1990), 56 ss.; M. SITEK (2000), 868 s.; L. SOLIDORO MARUOTTI (2009), 64 s.

27 Cfr. in merito, recentemente, V. CORRIERO (2012), 43, e lett. cit. in nt. 1; per l'uso degli artt. 844 e 2043 c.c.it. a difesa dell'ambiente v. anche A. BURDESE (1989), 505 s.; inoltre, L. SOLIDORO MARUOTTI (2009), 128 ss.

l'interdetto proibitorio 'ne quid in loco publico vel itinere fiat', nel caso in cui il locus publicus fosse diventato 'pestilentiosus' (a rischio di epidemie) per la sola presenza di odori ritenuti nocivi alla salute («solo odore»)<sup>28</sup>. Con tale mezzo qualsiasi cittadino poteva quindi chiedere la cessazione delle attività che ammorbassero l'aria in uno spazio pubblico, pregiudicando la salute collettiva; l'interdetto, in altre parole, era popolare<sup>29</sup>. Di fronte alla cognitio pretoria dunque, a confronto con l'autore dell'attività pregiudizievole per la salute pubblica si poneva il quivis de populo, che interveniva non già in qualità di rappresentante di un ente pubblico (o, nella visuale romana, del populus romanus), ma come detentore di un interesse personale e diffuso<sup>30</sup> alla salubritas; per tale motivo si è pensato correttamente che un simile rimedio, sovvenendo agli interessi dei cives - intesi come membri di una collettività organizzata, e non come singoli individui o come soggetti di un rapporto in qualche modo strutturato con gli apparati pubblici - si ponga fuori dalla tradizionale dicotomia diritto privato-diritto pubblico<sup>31</sup>.

Il coinvolgimento del cittadino, attore nei procedimenti popolari, nella difesa delle res publicae in publico usu (e della salubritas collettiva) era invero del tutto consentaneo all'ideologia repubblicana incline in generale a favorire una maggiore partecipazione alla gestione della cosa pubblica. Non stupisce pertanto che con l'avvento dell'età imperiale e la compressione degli

28 Cfr. D.43.8.2.29 (Ulp. 68 *ad ed.*); A. DI PORTO (1990), 141 s.; ID. (2014), 79 ss.; J.M. ALBURQUERQUE (2002), 136 ss.; S. RUIZ PINO - J.M. ALBURQUERQUE (2009), 10 ss.; G. SANNA (2009), 410 s.

29 Cfr. A. DI PORTO (2004), 308 ss.; secondo M. FIORENTINI (2010), 48 s., tuttavia, era popolare solamente l'interdetto a tutela delle *viae* e degli *itineri publica*. Sugli interdetti popolari v. recentemente L. ZHIMIN (2007), 6067 s.; G.M. ACUÑA SOLÓRZANO (2008), 58 ss.

30 Di "diritti pubblici diffusi" parlava già Vittorio Scialoja; cfr. A. DI PORTO (1994), 492 s.; A. SACCOCCIO (2011), 725; M. GIAGNORIO (2012), 25.

31 Cfr. F. FASOLINO (2010), 29 ss.; A. SACCOCCIO (2011), 746 s.

spazi di potere del popolo, le azioni popolari abbiano iniziato a conoscere un lungo periodo di decadenza; con la conseguenza che il cittadino, convertitosi oramai in suddito, per le minacce ambientali alla salute non potrà che affidare nel provvedimento di carattere amministrativo del funzionario pubblico<sup>32</sup>.

Si apre, con la ‘svolta imperiale’, una lunga fase storica nella quale le azioni popolari in generale, per la loro contrarietà alle ideologie autoritarie, risultano sostanzialmente trascurate negli ordinamenti giuridici europei e nelle riflessioni dottrinarie, e si dovrà attendere la seconda metà dell’Ottocento per assistere ad una riscoperta favorita dal pensiero liberale<sup>33</sup>, in un’epoca in cui per altro la Pandettistica, così adagiata sui concetti di ‘stato’ e di ‘diritto soggettivo’, dimostra di considerare l’azione popolare non compatibile con i propri schemi<sup>34</sup>.

### 3. CONCETTI E MODELLI DI TUTELA ROMANI PER L’INTEGRAZIONE FRA EUROPA E AMERICA LATINA NEL DIRITTO AMBIENTALE

L’aria e l’acqua corrente, che noi consideriamo beni ambientali nella maturata consapevolezza che sono nei nostri tempi risorse scarse dal punto di vista qualitativo e non quantitativo.

---

32 Sul passaggio dal modello repubblicano al modello imperiale, con la progressiva riduzione dell’ambito di applicazione degli interdetti popolari, cfr. A. DI PORTO (1994), 514 ss.; Id. (1999), 63 s.; inoltre, G.M. ACUÑA SOLÓRZANO (2008), 68; per il tardo impero, v. M.N. LÓPEZ GÁLVEZ (2006), 404.

33 Cfr. M. MIGLIETTA (2009), 702 s.; A. SACCOCCIO (2011), 716 s., 731 s. (con richiamo del celebre elogio delle azioni popolari romane di Jhering).

34 Cfr. A. DI PORTO (1994), 501 ss.; A. SACCOCCIO (2011), 730 s., 738 ss.

vo, erano ricomprese dal giurista Marciano (inizi del III secolo d.C.) nella classe delle *res communes omnium*, cioè fra le cose che appartengono a tutti gli uomini per diritto naturale<sup>35</sup>. L'urgenza dei nostri tempi di offrire adeguata e ampia protezione all'ambiente ha determinato una riscoperta della riflessione teorica marciana<sup>36</sup>, reputata interessante dato che riconosce una titolarità 'globale' (degli 'omnes') sui beni vitali, a prescindere cioè da qualsivoglia cittadinanza, sul piano di un diritto non direttamente posto da organizzazioni pubbliche, ma preesistente ad esse, e che riguarda l'intera umanità. Quando le Conferenze internazionali, a proposito dell'acqua, discorrono di 'diritto umano fondamentale', di 'bene comune dell'umanità', di 'bene comune globale' il pensiero corre inevitabilmente a Marciano<sup>37</sup>. È stato rilevato tuttavia che la disciplina elaborata dai Romani con riguardo alle *res communes omnium*, sul presupposto che le stesse fossero risorse illimitate, non pare la più adeguata per impostare oggi un'efficace protezione giuridica dei beni ambientali, dato che essa stabilisce una libera appropriazione di ciascun uomo con il solo limite del pari diritto di appropriazione degli altri uomini, aprendo così la via ad uno sfruttamento dei

35 D.1.8.2 (Marc. 3 *inst.*): «*Quaedam naturali iure communia sunt omnium, quaedam universitatis, quaedam nullius, pleraque singulorum, quae variis ex causis cuique adquiruntur. Et quidem naturali iure omnium communia sunt illa: aer, aqua profluens, et mare, et per hoc litora maris*»; v. anche I.2.1.1. Sulla classe marciana, e sulla sua discussa rilevanza giuridica v., *ex multis*, P. MADDALENA (1990), 74 ss.; M.G. Zoz (1999), 34 ss.; L. SOLIDORO MARJOTTI (2009), 105 ss.; C. CARRASCO (2010), 15 ss.; M. FIORENTINI (2010), 42 ss.; in particolare sul richiamo al *ius naturale* G. LOBRANO (2004), 2.d. Cfr. anche, tra gli amministrativisti, M.S. GIANNINI (1963), 37 ss.

36 Non solo invero in rapporto ai beni ambientali: per la riconduzione dello spazio radioelettrico alla categoria delle *res communes omnium* (con effetti pratici nel diritto tributario spagnolo), cfr. CARRASCO (2010), 8, 14 nt. 32; inoltre, diffusamente M. FIORENTINI (2010), 40 ss. Anche nelle decisioni dei giudici italiani la detta categoria è stata valorizzata: il tribunale amministrativo regionale del Veneto (TAR Veneto, 18 dicembre 2007, n. 4029) ha espressamente qualificato come *res communis omnium* il bene 'ambiente'.

37 Cfr. L. SOLIDORO MARJOTTI (2011), 244 s.; inoltre, D. ZOLO (2005), 130 ss. Sulle fonti di diritto internazionali dove si individua un diritto 'umano' all'acqua v. recentemente SCOVAZZI (2011), 169 ss.; l'A. (p. 176 s.) ricorda che recentemente (2006) la Corte Interamericana dei Diritti Umani ha ritenuto la mancanza di accesso all'acqua come una violazione del diritto umano alla vita, tutelato dall'art. 4, par. 1, della Convenzione americana sui diritti umani di San José de Costa Rica.



beni ambientali non certo consono al principio dello sviluppo sostenibile<sup>38</sup>.

L'attenzione ai modelli romani ha dunque mutato direzione e si è rivolta ad un'altra categoria di res (che abbiamo visto coinvolte nei problemi di natura ambientale) e al tipo di tutela ad esse associata: le res publicae in publico usu e le azioni (rectius, interdetti) popolari<sup>39</sup>. Le cose pubbliche aperte all'uso collettivo non dispongono di una dimensione universalistica della titolarità tipica delle res communes omnium, ma possono essere meglio tutelate, in ambiti confinati di cittadinanze, grazie a strumenti processuali che hanno nella legittimazione attiva diffusa la loro forza. E possiamo dire con certezza che si pongono in linea di continuità con la tradizione giuridica romana (specialmente repubblicana) tutte quelle proposte, non più solo provenienti dal mondo accademico, dirette a rafforzare la partecipazione democratica nella gestione dei 'beni comuni' (fra cui l'ambiente)<sup>40</sup>, dirette ad individuare, non già nello Stato-persona, bensì nei cittadini (o nello Stato-comunità) i titolari dei beni comuni, e a potenziare di conseguenza l'uso dell'azione popolare (di cui, per altro, mi paiono ancora da approfondire i meccanismi di incentivazione)<sup>41</sup>.

Le proposte avanzate in sede italiana ed europea, a cui si è fatto rapidamente cenno, una volta accolte, favorirebbero note-

---

38 Cfr. M. FIORENTINI (2010), 67; L. SOLIDORO MARUOTTI (2011), 248 ss., 272 s.; v. anche P. MADDALENA (2007), 1505. Sul principio dello sviluppo sostenibile, ricettivo di un patto intergenerazionale per la salvaguardia della specie umana, nell'ambito del diritto italiano ed europeo cfr. recentemente (con particolare attenzione per i rapporti di tale principio con la tutela ambientale) F. FRACCHIA (2010), 13 ss.  
39 Cfr. in merito M.G. ZOZ (2007), 6110; inoltre, A. SCHIAVON (2011), 175.

40 Su tale categoria di beni, che vorrebbe superare la rigida, e oramai insufficiente, dicotomia proprietà pubblica-proprietà privata, v. recentemente, con riguardo all'ordinamento italiano, P. MADDALENA (2011), 2613 ss.; più in generale U. MATTEI (2011), *passim*.

41 Cfr. P. MADDALENA (2007), 1506 ss.; si può ripercorrere le vicissitudini dell'azione popolare nella recente legislazione italiana in materia ambientale in G. SANNA (2006), III.c; Id. (2009), 430 ss., dove, per altro, si sottolinea (p. 434 ss.) un ritorno ai principi del diritto romano nell'ordinamento italiano, in ordine alla titolarità e alla tutela dell'ambiente; cfr. inoltre A. SACCOCCIO (2011), 765 ss.

volmente l'integrazione fra l'Europa e l'America Latina, la quale per certi versi è assai più avanzata rispetto alla prima, se consideriamo lo spazio riservato all'azione popolare già nei codici civili redatti sotto l'influenza del pensiero di Andrés Bello <sup>42</sup>. D'altra parte, quella maggiore partecipazione democratica auspicata anche nel campo della protezione dell'ambiente è già fortemente radicata nello spirito dei Trattati di Lisbona (art. 11) e di Brasilia (art. 18) <sup>43</sup>, e questo rende senz'altro più agevole un percorso di armonizzazione tra i Paesi della UE e quelli aderenti all'UNASUR.

## BIBLIOGRAFIA

G.M. Acuña Solórzano (2008), *Los interdictos populares como instrumento de tutela a las res in usu publico en el derecho romano y su influencia en las codificaciones latinoamericanas. Con atención a la tutela del ambiente*, in Roma e America. Diritto romano comune, 2008, n. 25.

J.M. Alburquerque (2002), *La protección o defensa del uso colectivo de las cosas de dominio público: Especial referencia a los interdictos de publicis locis (loca, itinere, viae, flumina, ripae)*, Dykinson, Madrid 2002.

---

<sup>42</sup> Cfr. c.c. Chile, art. 948 (con dettagliata disciplina del *praemium litis* riservato all'attore); L. ZHIMIN (2007), 6071 ss.; M. MIGLIETTA (2009), 704 s. e nt. 51; per gli altri codici latinoamericani ispirati dal grande giurista di origine venezuelana, con indicazione degli articoli che qui rilevano, cfr. G.M. ACUÑA SOLÓRZANO (2008), 71 ss. In Brasile l'azione popolare è prevista a livello costituzionale (art. 5.73): v. ancora L. ZHIMIN (2007), 6072. Per l'uso dell'azione popolare in America Latina cfr. anche, con particolare attenzione all'Argentina, M.F. VALLS (2005), 585 ss.; inoltre, S. SCHIPANI (2005), 726 s.

<sup>43</sup> Cfr. T. RUSSO (2011), in particolare 258 s.

- A. BURDESE (1989), Tutela privatistica dell'ambiente e diritto romano, in *Rivista di diritto civile*, 1989, n. 35.II.
- C. CARRASCO GARCÍA (2010), *Atmósfera, espacio radioeléctrico, flora silvestre, ecosistemas: ¿Res communes omnium?, ¿Dominio público? Perspectiva actual de las categorías jurídicas romanas*, in *Revista General de Derecho Romano*, 2010, n. 14.
- E. CASOLINO (2005), *L'ambiente nel diritto comunitario: nuovi strumenti extragiudiziari di tutela giuridica*, in *Mundus novus. America. Sistema giuridico latinoamericano* (a cura di S. Schipani), Tielle Media, Roma 2005.
- V. CORRIERO (2012), *Garanzie reali e personali in funzione di tutela ambientale*, in *Rassegna di diritto civile*, 2012, n. 1.
- A. CROSETTI – R. FERRARA – F. FRACCHIA – N. OLIVETTI RASON (2008), *Diritto dell'ambiente*, Laterza, Bari 2008.
- A. DI PORTO (1990), *La tutela della «salubritas» fra editto e giurisprudenza I. Il ruolo di Labeone*, Giuffrè, Milano 1990.
- A. DI PORTO (1994), *Interdetti popolari e tutela delle «res in usu publico»*, in *Diritto e processo nella esperienza romana. Atti del seminario torinese (4-5 dicembre 1991) in memoria di Giuseppe Provera*, Jovene, Napoli 1994.

- A. DI PORTO (1999), La gestione dei rifiuti a Roma fra tarda repubblica e primo impero. Linee di un 'modello', in *Societas-ius. Munuscula di allievi a Feliciano Serrao, Jovene, Napoli 1999.*
- A. DI PORTO (2004), *Interdictos populares y protección de las «res in usu publico».* Lineas de una investigación, in *Roma e America. Diritto Romano comune, 2004, n. 17.*
- A. DI PORTO (2014), *Salubritas e forme di tutela in età romana. Il ruolo del civis,* Giappichelli, Torino 2014.
- F. FASOLINO (1999), *Interessi della collettività e dei vicini nell'«operis novi nuntiatio»,* in *Labeo, 1999, n. 45.*
- F. FASOLINO (2010), *Prime considerazioni in tema di tutela della salubritas fra III e I sec. a.C.,* in *Teoria e storia del diritto privato, 2010, n. 3.*
- M. FIORENTINI (2003), *Fiumi e mari nell'esperienza giuridica romana. Profili di tutela processuale e di inquadramento sistematico,* Giuffrè, Milano 2003.
- M. FIORENTINI (2006), *Precedenti di diritto ambientale a Roma ? I. La contaminazione delle acque,* in *Index, 2006, n. 34.*
- M. FIORENTINI (2007), *Precedenti di diritto ambientale a Roma ? II. La tutela boschiva,* in *Index, 2007, n. 35.*

- M. FIORENTINI (2009), *Equilibri e variazioni ambientali nella prospettiva della tutela processuale romana*, in *Société et climats dans l'empire romain. Pour une perspective historique et systémique de la gestion des ressources en eau dans l'Empire romain* (dir. E. Hermon), Editoriale Scientifica, Napoli 2009.
- M. FIORENTINI (2010), *L'acqua da bene economico a «res communis omnium» a bene collettivo*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2010, n. 1.
- R. FISCHER (1996), *Unweltschützende Bestimmungen im Römischen Recht*, Shaker, Aachen 1996.
- F. FRACCHIA (2010), *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2010, n. 0.
- G.M. GEREZ KRAEMER (2008), *El derecho de aguas en Roma*, Dykinson, Madrid 2008.
- M. GIAGNORIO (2012), *Brevi note in tema di azioni popolari*, in *Teoria e storia del diritto privato*, 2012, n. 5.
- M.S. GIANNINI (1963), *I beni pubblici. Dispense delle lezioni del Corso di Diritto Amministrativo tenute nell'Anno Accademico 1962-63*, Bulzoni, Roma 1963.

- P.A. LEME MACHADO (2011), La déclaration de Lima du 16 mai 2008 et les perspectives d'un partenariat renforcé entre l'Union européenne et le Mercosur dans le domaine de l'environnement, in *La protezione dell'ambiente e la collaborazione fra l'Unione europea e il Mercosur* (a cura di P. Fois), Jovene, Napoli 2011.
- G. LOBRANO (2004), Uso dell'acqua e diritto nel Mediterraneo. Uno schema di interpretazione storico-sistematica e de iure condendo, in *Diritto@Storia*, 2004, n. 3.
- M.N. LÓPEZ GÁLVEZ (2006), Actividades perjudiciales para la salubridad del aire de los espacios públicos en el derecho romano, in *Index*, 2006, n. 34.
- P. MADDALENA (1990), Danno pubblico ambientale, Maggioli, Rimini 1990.
- P. MADDALENA (2007), L'ambiente, prolegomeni per una sua tutela giuridica, in *Foro amministrativo TAR*, 2007, f. 4.
- P. MADDALENA (2011), I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella costituzione della Repubblica italiana, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, n. 56.3.
- S. MASUELLI (2009), La refectio nelle servitù prediali, Jovene, Napoli 2009.

- U. MATTEI (2011), *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Bari 2011.
- M. MIGLIETTA (2009), voce 'Azione popolare' in *Enciclopedia di bioetica e scienza giuridica vol. I*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2009.
- L. MONACO (2012), *Sensibilità ambientali nel diritto romano, tra prerogative dei singoli e bisogni della collettività*, in *Teoria e storia del diritto privato*, 2012, n. 5.
- E. NARDI (1984), *Inquinamento e diritto romano*, in *Studi in onore di Tito Carnacini vol. III*, Giuffrè, Milano 1984.
- A. PALMA (1980), *Le "curae" pubbliche. Studi sulle strutture amministrative romane*, Jovene, Napoli 1980.
- S. RUIZ PINO - J.M. ALBURQUERQUE (2009), *Algunas notas referentes a la experiencia administrativa romana de protección de los recursos naturales*, in *Revista General de Derecho Romano*, 2009, n. 13.
- T. RUSSO (2011), *Democrazia europea e democrazia sudamericana a confronto*, in *La protezione dell'ambiente e la collaborazione fra l'Unione europea e il Mercosur* (a cura di P. Fois), Jovene, Napoli 2011.
- A. SACCOCCIO (2011), *Il modello delle azioni popolari romane tra diritti diffusi e 'class actions'*, in *'Actio in rem' e 'actio in*

- personam'. In ricordo di M. Talamanca (a cura di L. Garofalo) vol. I, Cedam, Padova 2011.
- G. SANNA (2006), L'azione popolare come strumento di tutela dei 'beni pubblici': alcune riflessioni tra 'bene pubblico' ambiente nell'ordinamento giuridico italiano e 'res publicae' nel sistema giuridico romano, in Diritto@Storia, 2006, n. 5.
- G. SANNA (2009), voce 'Ambiente-parte giuridica', in Enciclopedia di bioetica e scienza giuridica vol. I, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2009.
- B. SANTALUCIA (2009), Osservazioni sulla giustizia penale nei municipia, in Id., Altri studi di diritto penale romano, Cedam, Padova 2009.
- R. SCEVOLA (2012), 'Utilitas publica' (2 voll.) I. Emersione nel pensiero greco e romano. II. Elaborazione della giurisprudenza severiana, Cedam, Padova 2012.
- A. SCHIAVON (2011), Acqua e diritto romano: "invenzione" di un modello ?, in L'acqua e il diritto. Atti del convegno Trento, 2 febbraio 2011 (a cura di G. Santucci, A. Simonati, F. Cortese), Università di Trento, Trento 2011.
- S. SCHIPANI (2005), Riconoscimento del sistema giuridico latino-americano e sue implicazioni, in *Mundus novus. America. Sistema giuridico latinoamericano* (a cura di S. Schipani),



Tielle Media, Roma 2005.

- T. SCOVAZZI (2011), Il diritto all'acqua nella Dichiarazione di Lima e nel diritto internazionale, in *La protezione dell'ambiente e la collaborazione fra l'Unione europea e il Mercosur* (a cura di P. Fois), Jovene, Napoli 2011.
- M. SITEK (2000), Legal protection of the natural environment in the pre-classical and classical roman law, in *Au-delà des frontières. Mélanges de droit romain offerts a W. Wolodkiewicz* (edd. M. Zablocka, J. Krzynówek, J. Urbanik, Z. Sluzewska) vol. II, Liber, Varsovie 2000.
- L. SOLIDORO MARUOTTI (2009), *La tutela dell'ambiente nella sua evoluzione storica. L'esperienza del mondo antico*, Giappichelli, Torino 2009.
- L. SOLIDORO MARUOTTI (2011), Il civis e le acque, in *Index*, 2011, n. 39.
- M.P. STARACE (2007), Aristone e i fumi della 'taberna casiaria'. Brevi spunti per una rilettura di D.8.5.8.5, in *Fides Humanitas Ius. Studii in onore di Luigi Labruna* vol. VIII, Jovene, Napoli 2007.
- A. TRISCIUOGGIO (1998), "Sarta tecta, ultrotributa, opus publicum faciendum locare". Sugli appalti relativi alle opere pubbliche nell'età repubblicana e augustea, Jovene, Napoli 1998.

- A. TRISCIUOGLIO (2011), Consideraciones generales sobre la tutela de las res publicae y de sus usos en la experiencia romana, in *Hacia un Derecho Administrativo y Fiscal Romano* (coedd. A. Fernández de Buján – G. Gerez Kraemer – B. Malavé Osuna), Dykinson, Madrid 2011.
- F. VALLOCCHIA (2000), *Lex Metilia fullonibus dicta. Studi su una legge e una categoria produttiva*, in *Legge e società nella repubblica romana* (a cura di F. Serrao) vol. II, Jovene, Napoli 2000.
- F. VALLOCCHIA (2011-2012), ‘Aqua publica’ e ‘aqua profluens’, in *Diritto@Storia*, 2011-2012, n. 10.
- M.F. VALLS (2005), La defensa del ambiente en el Mercosur: la acción popular, in *Mundus novus. America. Sistema giuridico latinoamericano* (a cura di S. Schipani), Tielle Media, Roma 2005.
- A. WACKE (2002), Umweltschutz im römischen Recht ?, in *Orbis Iuris Romani*, 2002, n. 7; ID., Protection of the Environment in Roman Law ?, in *Roman Legal Tradition*, 2002, n. 1.
- J.L. ZAMORA MANZANO (2003), Precedentes romanos sobre el derecho ambiental. La contaminación de aguas, canalización de las aguas fecales y la tala ilícita forestal, Edisofer, Madrid 2003.

- L. ZHIMIN (2007), Riflessioni sull'azione popolare da una prospettiva comparativa, in *Fides Humanitas Ius. Studii in onore di Luigi Labruna* vol. VIII, Jovene, Napoli 2007.
- D. ZOLO (2005), Il diritto all'acqua come diritto sociale e come diritto collettivo. Il caso palestinese, in *Diritto pubblico*, 2005, n. 11.
- M.G. ZOZ (1999), Riflessioni in tema di *res publicae*, Giappichelli, Torino 1999.
- M.G. ZOZ (2007), Idee vecchie e nuove in tema di acque pubbliche interne, in *Fides Humanitas Ius. Studii in onore di Luigi Labruna* vol. VIII, Jovene, Napoli 2007.



**TERCEIRA PARTE  
TERRITÓRIO, ATORES E  
CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS**



# DESFRAGMENTAÇÃO DO CONTRATO SOCIAL: A CONSTRUÇÃO COLETIVA DA PACTUAÇÃO PARA INCLUSÃO SOCIAL EM ÁREAS NATURAIS PROTEGIDAS<sup>1</sup>

Wilson Madeira Filho<sup>2\*</sup>

Alba Simon<sup>3\*</sup>

## RESUMO

O presente artigo, pautado sobre uma leitura circunstanciada do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), procura destacar como o estatuto simbólico de um contrato social implica, em casos concretos conjugados aos direitos dos povos e comunidades tradicionais, em perfazer desfragmentações, aplicando pactualizações parcelares que destaquem peculiaridades. Descreve-se o modelo de política conservacionista no Brasil e a situação de invisibilidade cívica das populações tradicionais, o SNUC enquanto apropriação, controle e institucionalização de territórios e a emergência de uma agenda socioambiental.

---

1 Uma versão reduzida desse capítulo foi apresentada no 39º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), em Caxambu MG, outubro de 2015

2\* Professor Titular da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal Fluminense (UFF). [wilsonmadeirafilho@hotmail.com](mailto:wilsonmadeirafilho@hotmail.com)

3\* Pós-Doc. junto ao PPGSD-UFF. Bolsista Capes. [albasimon7@gmail.com](mailto:albasimon7@gmail.com)

**Palavras-chave:** Unidades de conservação; Populações tradicionais; Conflitos socioambientais.

## RESUMEN

En este artículo, basado en una lectura detallada del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNUC), pretende dar a conocer cómo el estatus simbólico de un contrato social implica, en casos específicos conjugados con los derechos de los pueblos y comunidades tradicionales, em conformar la desfragmentación, aplicando actualizaciones parciales que ponen de relieve peculiaridades. Describe el modelo político conservacionista en Brasil y la situación de invisibilidad cívica de las poblaciones tradicionales, el SNUC como la propiedad, el control y la institucionalización de los territorios y la emergencia de una agenda social y ambiental.

**Palabras clave:** unidades de conservación; poblaciones tradicionales; conflictos ambientales.

## INTRODUÇÃO

O modelo do Estado Moderno se finca sob a égide de um Contrato Social que reconhece os direitos individuais no campo de uma conjugação de direitos iguais e equivalentes, tutelados pelo próprio exercício do poder político pelo coletivo dos contra-



tantes. O desenho civilizatório dos direitos civis a partir da alegoria de um suposto Estado de Natureza perpassa as obras clássicas de Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) – e se ressemantiza no estado republicano e federalista contemporâneo carregado pelas novas dimensões da cidadania, a saber os direitos políticos e os direitos sociais<sup>4</sup>. Como base epistemológica de um modelo estatal liberal configurações atuais dessa mitologia inaugural são reelaboradas, pela literatura da filosofia jurídica alienígena, por exemplo, nas alegorias do véu da ignorância em John Rawls<sup>5</sup>, no auditório universal de Chaïm Perelman<sup>6</sup> e na ação comunicativa de Jürgen Habermas<sup>7</sup>. Nesse sentido, o contratualismo expande-se em complexidade, exigindo uma justiça distributiva, um estatuto ético e uma lógica participativa plenipotenciária.

Ora, essa lógica argumentativa possui como lastro um modelo de estado fundado historicamente a partir de pressupostos de uma homogeneização do humano, alçado a padrão existencial, modelo arquetípico numa estrutura tida como científica. A própria configuração dos conflitos internacionais e as crises tipificadas por um transconstitucionalismo<sup>8</sup> têm implicado em apostar em uma dinâmica de colonização democrática, assumida como pressuposto comum.

Na contramão dessa postura, o império da lei fragmenta-se diante da lógica das tribos, num mundo onde a aldeia global comunicacional implode em signos e significações, destacando a

4 MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

5 RAWLS<sup>9</sup> John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000

6 PERELMAN, Chaïm. *La lógica jurídica y la nueva retórica*. Trad. de Luis Díez-Picazo. Madrid: Editorial Civitas S.A., 1988.

7 HABERMAS, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Tradução de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

8 NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

postura identitária como elemento aglutinador. Nesse sentido, por exemplo, o modelo de constituição boliviana, reclamado enquanto discurso de povos plurais a erguer uma assembleia “de baixo para cima” poderia confrontar valores consagrados do modelo pós-Weimar que enseja um constitucionalismo simbólico como referência apaziguadora. Vale dizer, nos percursos e trilhas da antropologia jurídica, que o tribalismo<sup>9</sup> se afirma como discurso local, revertendo o mito de um padrão universal segundo as circunstâncias fáticas, destacando, também, que o direito necessariamente se perfaz enquanto discurso cultural inserido num saber local<sup>10</sup>.

Nessa mesma direção, diversos trabalhos vêm conjugando uma tríplice perspectiva, cunhada a partir da conjugação interdisciplinar de modelos acadêmicos, de gestão e de militâncias sociais. Nesse sentido, cabe ressaltar a pergunta colocada por Bensusan e Prates<sup>11</sup>: a diversidade cabe na unidade?

O presente capítulo, pautado sobre uma leitura circunstanciada do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), procura destacar como esse estatuto simbólico de um contrato social implica em perfazer desfragmentações, no sentido mesmo análogo ou da capacidade de ordenamento de arquivos em um sistema operacional de computador, aplicando pactualizações parcelares que destaquem peculiaridades dos casos concretos.

---

9 WALZER, Michael. *Esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade*. Tradução: Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

10 GEERTZ, Clifford. *O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa*. Tradução de Vera Mello Joscelyne. 11 ed. Petrópolis RJ: Vozes, 2009.

11 BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (orgs.). *A diversidade cabe na unidade?: áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IEB, 2014.

## O CONTRATO CONSERVACIONISTA E A INVISIBILIDADE DAS COMUNIDADES EM “ESTADO DE NATUREZA”

A política de conservação da natureza adotada pelo Brasil e consumada pela Lei 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC) privilegiou um modelo de conservação cuja proteção integral se deu sobre áreas que já eram habitadas por grupos sociais historicamente específicos, detentores de um “saber local” no uso, apropriação e dependência dos recursos naturais.

Antes do SNUC, as unidades de conservação eram implantadas à revelia de populações locais, como resultado de um processo arbitrário de tomada de decisões, cujos atores supunham que a conservação dos recursos naturais não era reivindicação de comunidades que vivem e moram nos limites territoriais de unidades de conservação. Nessa perspectiva, o processo de institucionalização territorial através do modelo: “Unidade de Conservação de proteção integral” explicitou conflitos entre os interesses e necessidades desses grupos sociais e a necessidade de controle do território por parte do Estado para fins de conservação da biodiversidade. Como resultado, no passado recente, forçaram-se processos de desocupação de regiões habitadas por comunidades tradicionais, em alguns casos, com o uso de violência e de força policial.

Essa política de conservação da natureza foi em boa medida inspirada no modelo americano de parques inaugurado com o Yellowstone Nacional Park, em 1872, que se disseminou como conceito de conservação e configurou-se como modelo de política de conservação por quase todos os países do mundo. Esse mo-

delo inaugura, de forma paradigmática, uma inversão de valores onde a natureza até então “para alguns”, considerada como usufruto exclusivo de determinadas segmentos sociais, coletivos ou mesmo de posse privada, começa a ser tratada como “natureza para todos”, realçando a esfera do bem comum, do bem público em nome de um “nosso futuro comum” destinado ao usufruto pelas futuras gerações, reafirmando o poder e o controle estatal sobre as terras agora consideradas públicas.

A criação de parques sobre inúmeros territórios ocupados por comunidades historicamente localizadas explicitou conflitos com os órgãos públicos de gestão e forçou a invenção da categoria jurídica “população tradicional”, que antes do surgimento do SNUC era desprovida de tratamento legal diferenciado<sup>12</sup>.

O histórico de criação dos primeiros parques brasileiros, mais precisamente entre as décadas de 1930 e 1950 demonstram que sua trajetória seguiu silenciosamente um viés estatal, uma vez que os proponentes dessa política (técnicos de órgãos públicos e cientistas naturais) se articulavam com os governantes da época justificando a criação destes frente a uma eventual necessidade científica, contornando os projetos desenvolvimentistas governamentais com a criação de Unidades de Conservação<sup>13</sup>. Com efeito, a criação das unidades de conservação e, sobretudo, dos parques brasileiros, foram igualmente justificados pela ciência na emergência da defesa de bens universais em função da concepção histórica de hostilidade do homem com a natureza.

A criação de unidades de conservação pode ser conside-

---

12 BARRETO FILHO, Henyo. Populações Tradicionais: introdução à crítica da ecologia política de uma nação. In: ADAMS, C.; MURRIETA, R.; NEVES, W. *Sociedades cablocas amazônicas: modernidade e invisibilidade*. São Paulo: Ed. Annablume, 2006. P. 109 – 144.

13 URBAN, Teresa. *Saudade do matão: relembando a história da conservação da natureza no Brasil*. Curitiba: UFPR, 1998.

rada como uma importante estratégia de controle do território uma vez que estabelece limites e dinâmicas de uso e ocupação específicos, em nome de um discurso de valorização dos recursos naturais. A categoria parque dentre essas tem sido a mais acionada e apresenta os elementos essenciais dessa cartografia política – proteção integral do bioma associada à visitação pública à parcelas do território enquanto direito a usufruir da paisagem edênica. Nesse sentido, os parques têm sido defendidos e consolidados como ideia de ordem, de separação da natureza da sociedade em razão de uma pretensa desordem ambiental no ambiente urbano decorrente do projeto de modernização acelerada, para o não comprometimento dos recursos naturais em um futuro comum.

Trata-se de dar “sentido” civilizatório à natureza, ordenando-a administrativamente. Para o conservacionismo, a sobrevivência da natureza, quase que exclusivamente nos parques, é imprescindível onde não existam mecanismos eficazes para evitar que as áreas silvestres não protegidas formalmente fossem convertidas para uso humano.

A partir do modelo americano, a ideia de parque passou a significar tanto proteção contra ameaças como acesso público aos espaços destinados à conservação, transmutados em espaços “atemporais”, isentos de historicidade, eliminando-se deles a existência de um histórico de ocupação anterior.

A partir da prática baseada nessa visão, as áreas originalmente destinadas aos parques deixaram de ser locais de práticas culturais e identitárias para se tornarem espaços de conservação e, por ironia, após a implantação dos “equipamentos de gestão”

(centro de visitantes, trilhas etc.) tornam-se “não lugares”.

## UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COMO INSTITUCIONALIZAÇÃO TERRITORIAL

O histórico de conflitos em nível internacional entre população tradicional e áreas protegidas forçou mudanças na política de gestão dessas áreas ganhando um espaço expressivo na agenda pública ambiental global. Para os países considerados megabiodiversos, como é o caso do Brasil, a constituição dessa agenda se torna um desafio ainda maior, uma vez que se impõe a necessidade de gerar políticas que visem à redução da perda de biodiversidade sem perder de vista os atores do processo, sobretudo as comunidades que sobrevivem dos recursos naturais que se pretende conservar, impondo-se imperativamente a necessidade de uma governança democrática.

No Brasil, a política conservacionista ganhou impulso a partir da década de 1940, através da produção de normas, regulamentos jurídicos, legislações e publicações, num crescente processo de institucionalização das unidades de conservação brasileiras. A criação destas é resultado de um mosaico de concepções que, de forma consensual, consolidou valores pretensamente universais apoiados em pressupostos apontados como científicos e, sobretudo, por oportunidades políticas para se contrapor às externalidades dos projetos desenvolvimentistas dos governos das décadas de 1950 e 1960. Nesse processo ganham maior relevância novos atores sociais, ideólogos da con-

servação: funcionários, técnicos, cientistas naturais, membros de organizações não governamentais e outros que, direta ou indiretamente, são os responsáveis pela sua criação e implantação ao longo do tempo, conformando um campo de disputas entre concepções, interesses distintos, relacionados à trajetórias, formação e posições sociais diferenciadas<sup>14</sup>.

Para a compreensão da gestão da conservação, tarefa atribuída ao poder público, é necessário apreender os discursos e práticas materializadas em conceitos de natureza, que se confrontam e ou interagem com relações de poder, práticas econômicas, sistemas classificatórios e representações previamente existentes, produzindo novas significações sobre o território, que é também espaço social de populações que reivindicam direitos de acesso, posse e ou uso e controle de certos recursos naturais<sup>15</sup>.

Conforme já mencionado, no Brasil, muitos dos locais eleitos para se tornarem unidades de conservação, sobretudo, parques, já eram habitados por comunidades tradicionais. Ora, essa noção sociojurídica de estado socioambiental que tem por pressuposto o conceito de ambiente protegido enquanto dever de tutela do Estado e, por conseguinte, que considera o patrimônio ambiental enquanto bem comum a todos, tem carreado, implicitamente, um falso silogismo, que se apresenta, na realidade, como ideologia. Senão, vejamos: o chamado bem comum a todos, distinto da propriedade privada, não corresponde, ou pelo menos não deveria corresponder à noção de propriedade pública. Por pelo menos dois motivos: 1) é possível distinguir um bem comum a

14 URBAN, Teresa. *Saudade do matão*: relembando a história da conservação da natureza no Brasil. Curitiba: UFPR, 1998.

15 SIMON, Alba. *Recategorizando a conservação*: da proteção integral às investidas socioambientalistas na concepção e na gestão de unidades de conservação / Tese de Doutorado. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense, 2010.

todos em uma propriedade particular, basta pensarmos em qualquer patrimônio ambiental, como um rio, uma parcela de Mata Atlântica ou um manguezal que fique dentro da propriedade de alguém; 2) um bem público especial, como uma praça, calçadas, ruas, ou dominial, como os prédios utilizados pelo Estado para possibilitar o exercício das próprias funções do Estado e sua prestação de serviços à sociedade, não possuem a mesma lógica de apropriação que os chamados bens ambientais.

Assim, o patrimônio ambiental é apresentado como um bem comum a todos, porém, no exercício administrativo *stricto sensu* não transparece como bem comunal. É o patrimônio ambiental, na prática, ou um bem privado com limitações administrativas ou um bem dominial onde o Estado determina suas formas de uso. Não se pretende aqui defender uma tese jurídica sobre patrimonialização, mas apenas destacar que o pressuposto constitucional de ser o patrimônio ambiental um bem comum a todos é trabalhado pela administração pública como hiper-limitação administrativa imposta a um bem considerado público. Vale dizer, não há, na prática, bem comunal, pois dele não participa, com sua diversidade, o próprio povo, mas, de modo inverso, uma discricionariedade pública a exercer uma tutela do patrimônio para defesa deste no interesse geral dos cidadãos.

Essa lógica perpassa a própria fórmula de colonização das unidades de conservação, pois traduz em tornar extensos territórios em propriedade “particular” do Estado, em nome de todos. Não se pretende com isso afirmar tratarem-se as unidades de conservação de proteção integral uma falácia, mas sim objetar que a lógica de domínio do território é a mesma das propriedades



privadas. Coloca-se uma cerca ao redor da terra e se anuncia “é meu!”, no caso, “é do povo”, ainda que ele, o povo, não entenda, ainda que seja daqui retirado, ainda que aqui não possa pisar.

Reitera-se uma ideologia de domínio do Estado, um estado-centrismo, que determina soberanamente o que é certo e o que é errado. Resultado de uma cultura colonizatória e do exercício de práticas constitucionais elitistas.

Nessa perspectiva, o processo de seleção de áreas para criação de unidades de conservação, sobretudo as do grupo de proteção integral, invisibilizou as dinâmicas e o histórico de ocupação dos locais eleitos. Como resultado, forçaram-se processos de desocupação de regiões habitadas por comunidades tradicionais e, em alguns casos, com o uso de violência e de força policial.

Instituídas por demandas conservacionistas e com base em argumentos de caráter técnico-científico, em especial os advindos da biologia da conservação, as seleções de áreas para criação de categorias de proteção integral as transformaram em territórios de conflitos, e, como consequência, muitas não atingiram os objetivos de conservação para os quais foram criadas.

Os conflitos ambientais observados em unidades de conservação de proteção integral refletem as contradições entre situações presentes no cotidiano da área ou do entorno de uma unidade de conservação, com uma dinâmica própria de uso, em uma utilização do território dissonante daquela apresentada como sendo a da dinâmica dos ecossistemas na perspectiva da conservação da biodiversidade.

O conflito, portanto, é evidenciado no processo de criação da unidade de conservação quando as regras de conservação se

sobrepõem às práticas cotidianas de uso daquele espaço.

Henri Acserald<sup>16</sup> irá destacar a questão dos conflitos ambientais enquanto perspectiva analítica. Em original leitura, irá justapor a infraestrutura econômica - classificada como mundo material - às esferas da economia, da política e da cultura - reelaboradas enquanto formas de apropriação técnica, social e cultural do mundo material - e à composição sociocultural orgânica - apresentada enquanto “acordo simbiótico”. Nesse sentido, torna opaco o discurso de libelo social numa dialética da história, para apresentar a dinâmica dos conflitos como inerente a disputas espaciais. Uma situação de não-conflito ou de “acordo simbiótico” corresponderia, no fundo, a uma situação de conflito latente, uma vez que qualquer movimento nas formas de apropriações materiais ensejaria novas tomadas de posição, alterando o acordo aparente:

As sociedades produzem a sua existência tendo por base tanto as relações sociais que lhes são específicas como os modelos de apropriação do mundo material que lhes correspondem. Nesta interface entre o mundo social e sua base material podem-se distinguir analiticamente três tipos de práticas. Através das práticas de apropriação técnica do mundo material, configuram-se os modos de uso, transformação biofísica, extração, inserção e deslocamento de materiais nos diferentes territórios da ação técnica. Resultantes de um conjunto de saberes e, ao mesmo tempo, base experimental para a constituição de novos conhecimentos, as técnicas consistem no “conjunto de atos, organizados ou tradicionais, que concorrem para a obtenção de um fim puramente material - físico, químico ou orgânico” (M. Mauss, “Les Techniques et la Technologie” in I. Meyerson,

---

16 ACSERALD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSERALD, Henri (org.) *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Fundação Heinrich Böll, 2004, p. 13-35.

Le Travail et les Techniques, PUF, Paris, 1948, p. 73). Tais atos constituem as chamadas formas técnicas de apropriação do mundo material. Através das práticas de apropriação social do mundo material, por sua vez, configuram-se os processos de diferenciação social dos indivíduos, a partir das estruturas desiguais de distribuição, acesso, posse e controle de territórios ou de fontes, fluxos e estoques de recursos materiais. Tais práticas são historicamente construídas, configurando lógicas distributivas das quais se nutrem as próprias dinâmicas de reprodução dos diferentes tipos de sociedades, com seus respectivos padrões de desigualdade. Base da produção da diferenciação social, a desigual distribuição de poder sobre os recursos configura assim as diversas formas sociais de apropriação do mundo material. Por fim, é pelas práticas de apropriação cultural do mundo material, onde, para além dos modos de apropriação propriamente produtivos movidos pela dinâmica utilitária da economia e do processo de diferenciação social dos indivíduos, o mundo material é objeto de inúmeras atividades de distribuição de significados. Pois os fatos sociais não restringem-se a simples epifenômenos das estruturas produtivas da sociedade, mas mostram-se, ao contrário, como parte integrante do processo de construção do mundo, dando-lhe sentidos e ordenamentos, comandando atos e práticas diversas a partir de categorias mentais, esquemas de percepção e representação coletivas diferenciadas. Tais operações de significação do espaço biofísico em que se constrói o mundo social configuram as chamadas formas culturais de apropriação do mundo material<sup>17</sup>.

Acserald fornece como exemplo a luta dos seringueiros do Acre. Detentores de um saber “arcaico”, estes construíram, contudo, com base numa apropriação simbólica, uma reversão dos demais campos, os da apropriação técnica – sob domínio da

---

17 ACSERALD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSERALD, Henri (org.) *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Fundação Heinrich Böll, 2004, p. 13-35.

indústria da borracha e da oligarquia rural – e da apropriação social - sob domínio da política ruralista. Tal conquista, que engendrou, inclusive, a criação futura das unidades de conservação de uso sustentável, não significaria dizer que teria havido uma resolução do conflito, com vitória social. Simplesmente ter-se-ia formado um “acordo simbiótico” parcelar que tornar a entrar em disputa e o quadro pode se fortalecer ou reverter conforme a dinâmica dos conflitos.

Em análise semelhante, Rogério Haesbaert <sup>18</sup>, resenhando diversas correntes no campo do discurso sobre territorialização, apresenta a seguinte ponderação:

Para alguns, a problemática que se coloca é a mobilidade crescente do capital e das empresas – a desterritorialização seria um fenômeno sobretudo de natureza econômica; para outros, a grande questão é a crescente permeabilidade das fronteiras nacionais –, e a desterritorialização seria assim um processo primordialmente de natureza política; enfim, para os mais “culturalistas”, a desterritorialização estaria ligada, acima de tudo, à disseminação de uma hibridização de culturas, dissolvendo os elos entre um determinado território e uma identidade cultural que lhe seria correspondente.

Importa destacar, portanto, preliminarmente, que o discurso conservacionista, que ampara a estratégia de colonização territorial, através de projetos políticos como a constituição de espaços classificados como unidades de conservação, se consubstancia enquanto modelo datado, resultado de uma determinada dinâmica historicamente referida, que acarreta na subsunção de vetores sociais.

---

<sup>18</sup> HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004, p. 172.

Nesse sentido, por exemplo, Joan Martinez Alier<sup>19</sup>, distingue três correntes do ecologismo: o culto à vida silvestre, o evangelho da ecoeficiência e a justiça ambiental (também chamada de ecologismo dos pobres). O culto da vida silvestre se caracterizaria pela defesa da natureza intocada, com o amor aos bosques e o louvor aos cursos d'água, tendo como representantes John Muir e o Sierra Club, dos Estados Unidos da América. Nessa corrente, são mencionadas como conquistas a Convenção da Biodiversidade no Rio de Janeiro em 1992 e a Lei de Espécies em Perigo dos Estados Unidos, além de organizações do naipe da IUCN (International Union for the Conservation of Nature), da WWF (Worldwide Fundo of Nature), da Nature Conservancy e dos Amigos da Terra, assim como autores como Leonardo Boff e Ronald Inglehart. O evangelho da ecoeficiência seria uma corrente, que ainda que entrelaçada à primeira, manifestaria preocupação com os efeitos do crescimento econômico. Essa corrente seria a responsável pelo termo “desenvolvimento sustentável”, e onde se fala “natureza” talvez se devesse ler “recursos naturais”. Seu “templo” mais importante na Europa teria sido, nos anos 1990, o Instituto Wuppertal, e seus principais teóricos teriam sido Samuel Hays e Gifford Pinchot, precursores do conservacionismo e do manejo florestal científico. Ou seja, a ecologia transforma-se em ciência gerencial para minimizar os impactos causados pela degradação industrial. Por fim, apresenta a corrente da justiça ambiental e o ecologismo dos pobres:

Essa terceira corrente assinala que desgraçadamente o crescimento econômico implica maiores

---

19 ALIER, Joan Martinez. *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração*. Tradução de Maurício Walman. São Paulo: Contexto, 2007.

impactos no meio ambiente, chamando a atenção para o deslocamento geográfico das fontes de recursos e das áreas de descarte dos resíduos. Isso gera impactos que não são solucionados pelas políticas econômicas ou por inovações tecnológicas e, portanto, atingem desproporcionalmente alguns grupos sociais que muitas vezes protestam e resistem (ainda que tais grupos não sejam denominados de ecologistas)<sup>20</sup>.

A questão, portanto, das populações tradicionais em unidades de conservação de Proteção Integral no debate atual nos remete à necessidade de incluir perspectivas socioambientalistas no cerne da política de conservação da natureza, uma vez que, em âmbito democrático e republicano, não é possível, para um ambientalismo em movimento, partilhar de práticas que traduzem a tutela da natureza enquanto exercício de um Estado tardo-feudal.

## RECONTRATANDO AS COMUNIDADES TRADICIONAIS: A EMERGÊNCIA DA AGENDA SOCIOAMBIENTAL

Num mundo globalizado, onde estratégias ocidentais de controle do território se traduzem em amplo investimento nas políticas de unidades de conservação, suscita a emergência de uma reação comunitarista que traz à tona a questão dos conflitos ambientais e pontua o ecologismo dos pobres como necessária perspectiva para uma revisão de percurso.

Certamente, esse é um vetor presente, em disputa nas esferas

---

20 ALIER, Joan Martinez. *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valorização*. Tradução de Maurício Walman. São Paulo: Contexto, 2007, p. 33.

da apropriação nos campos da economia, da política e no domínio simbólico. Nesse sentido, a confluência entre as agendas ambientais e sociais propõe uma revisão de percurso do modelo conservacionista dominante, apontando caminhos alternativos, a partir da realidade brasileira.

Para Antônio Carlos Diegues<sup>21</sup> a expansão do modelo do “reducionismo metodológico” seria um elemento da ideologia positivista, que desempenhou papel fundamental nos modelos atuais de conservação em todo o mundo, marginalizando e excluindo da conservação povos e comunidades inteiras.

Os modelos de ciência para a conservação têm sido marcados pelo reducionismo metodológico, tanto entre as ciências naturais quanto entre as sociais. Desde o século XVII, a investigação científica foi marcada pelo paradigma cartesiano ou pelo positivismo/racionalismo. Essa ciência tenta descobrir a verdadeira natureza da realidade a fim de prever e controlar os fenômenos naturais. Os cientistas acreditam que estão separados dessa realidade e por isso são objetivos. O reducionismo positivista tenta desagregar a realidade em componentes para reordená-los posteriormente como generalizações ou leis.

Esse modelo tecnicista, advindo da biologia da conservação, ainda hoje dominante, seria marcado pelos seguinte princípio considerado universal: a natureza, para ser conservada, deve estar separada das sociedades humanas; vale dizer, a noção de mundo selvagem ou de natureza selvagem deve estar separada do convívio humano. Desse modo, o conservacionismo preservacionista, a ecologia profunda e a biologia da conservação seriam as bases de um biocentrismo a aportar no Brasil como base teórica

21 DIEGUES, Antônio Carlos. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: HUCITEC, 1994, p. 14.

apoiada por grandes organizações conservacionistas internacionais, terminando por criar uma estrutura político-administrativa que irá favorecer práticas conservacionistas autoritárias.

No rumo para se alcançar mudanças de enfoques e atitudes, Diegues<sup>22</sup> aponta para os movimentos que se opuseram à ecologia profunda, com a emergência do ecologismo social e o surgimento de um novo naturalismo, que considera o ser humano como parte da natureza e a natureza como parte da história humana. Em direção correlata, novos enfoques científicos primariam por uma modelo de conservação democrático e participativo. Destaca o termo ecoevolução, cunhado por Richard Norgaard enquanto síntese interativa dos mecanismos de mudança social. Em seguida aponta para a ecologia da paisagem como uma perspectiva complexa sobre o território, descrevendo-o não como um lugar, mas como um olhar sobre o lugar. Diegues chega, enfim, ao conceito de etnociência, onde se destaca o papel fundamental exercido pelas populações tradicionais e seus conhecimentos sobre os processos naturais, destacando o manejo tradicional na conservação. O conceito de biodiversidade surge como produto híbrido do natural e do cultural, apontando para exemplos de perda de biodiversidade a partir da exclusão humana. O conceito de etnoconservação apontaria, portanto, para uma aliança entre conservacionismo e populações tradicionais, a partir das experiências do Hemisfério Sul do planeta – ou seja, dos países tidos como “pobres”, e em perspectiva distinta de um conservacionismo neoliberal:

Essa nova aliança deverá se fazer também na superação das divergências que hoje separam os ecolo-

---

22 Idem. *Ibidem*.



gistas sociais e os preservacionistas, uma vez que uma das principais ameaças está vindo das instituições neoliberais que acham que a conservação poderá ser atingida por mecanismos de mercado. Dentro dessa visão, aparentemente moderna e “globalizadora”, os parques estão sendo privatizados ou “terceirizados” para que empresas se encarreguem de construir e gerir os equipamentos turísticos, transformando essas áreas de proteção em “disneylândias naturais” destinadas exclusivamente à obtenção de lucro<sup>23</sup>.

Nesse sentido, a construção de pactos no âmbito do conflito entre Unidades de Conservação de Proteção Integral e Populações Tradicionais torna-se, assim, uma importante estratégia de releitura do conservacionismo e mesmo uma agenda do socioambientalismo.

Em sentido correlato, nos marcos da técnica jurídica, Santilli<sup>24</sup> vai colacionar a base referencial jurídica que estaria a dar forma concreta aos princípios constitucionais dos direitos de povos e comunidades tradicionais, equacionando-os aos eixos principiológicos constitucionais da proteção ambiental. Na mesma linha, Iara Vasco<sup>25</sup> irá ressaltar a “dupla afetação”, que considera compatível os objetivos de conservação do meio ambiente e de realização de direitos constitucionais dos índios, como mudança paradigmática para os modelos de gestão.

---

23 DIEGUES, Antônio Carlos. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: HUCITEC, 1994, p. 4.

24 SANTILLI, Juliana. Áreas protegidas e direitos dos povos e comunidades tradicionais. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (orgs.). *A diversidade cabe na unidade?: áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IEB, 2014, p. 398-435.

25 FERREIRA, Iara Vasco. O dilema das terras indígenas no SNUC: uma nova abordagem de um velho problema. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (orgs.). *Ob. Cit.*, p. 364-397.

## FORTALECIMENTO DO CONTRATO SOCIOAMBIENTAL

Nos marcos do debate em torno dos conflitos e constrangimentos às populações tradicionais inseridas em áreas naturais legalmente protegidas, forjou-se a construção de pactos na esfera da burocracia estatal e a reinvenção da categoria jurídica População Tradicional que antes do advento da Lei 9.985/2000, que instituiu o SNUC, eram desprovidos de tratamento legal diferenciado<sup>26</sup>.

O histórico de reconhecimento da existência de modos de vida tradicionais no debate das áreas naturais protegidas está ligado a um movimento internacional conservacionista na conjuntura da incorporação oficial do princípio do zoneamento à definição das áreas protegidas e ao surgimento das preocupações em relacionar conservação da biodiversidade *in situ* com o desenvolvimento socioeconômico à escala local na gestão dessas áreas.

As formulações, orientações, estatutos, objetivos e metodologias de gestão das áreas protegidas produzidas em fóruns internacionais de discussão, particularmente nas assembleias gerais da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) e nos congressos mundiais sobre parques nacionais e áreas protegidas que vem sendo organizado desde 1992 pela Comissão Mundial de Parques e Áreas Protegidas da IUCN refletiram-se de forma decisiva na gestão pública dos diferentes governos através de programas, planos, legislações e outros que acabam por demandar esforços na elaboração de modelos, métodos e ferramentas para a construção de novas práticas dirigidas à conservação da biodiversidade e sua interface com a

26 BARRETO FILHO, Henyo. Populações Tradicionais: introdução à crítica da ecologia política de uma nação. In: ADAMS, C.; MURRIETA, R.; NEVES, W. *Sociedades cablocas amazônicas: modernidade e invisibilidade*. São Paulo: Ed. Annablume, 2006. P. 109 – 144.

dinâmica social. Destaca-se o 5º Congresso Mundial de Parques da IUCN, em Durban, na África do Sul, em 2003, onde o debate gerou recomendações referentes aos potenciais impactos positivos e negativos das Áreas Protegidas sobre a pobreza da população rural, residentes no seu interior ou no seu entorno, e a necessidade de uma repartição justa de custos e benefícios, em âmbitos locais, nacionais e globais.

As ressonâncias dessas conferências internacionais são claramente identificadas, por exemplo, no Plano de Trabalho de Áreas Protegidas da Convenção sobre Diversidade Biológica, consolidado na 7ª Conferência das Partes da Convenção da Diversidade Biológica (COP-7), em Kuala Lumpur, na Malásia, em 2004, onde a temática é esboçada no Protocolo de Intenções para a Implementação do Programa de Trabalho de Áreas Protegidas, que no Brasil foi assimilado pelo Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP).

Embora, em termos internacionais, haja avanços significativos impondo-se às agendas governamentais, grandes desafios assolam ainda a gestão pública dos países subdesenvolvidos e a dos países em desenvolvimento, sobretudo os países considerados megabiodiversos. Essa agenda se torna um desafio ainda maior, uma vez que a esses países se impõe a necessidade de gerar políticas que visem à redução da perda de biodiversidade em conjunto com políticas de inclusão social, sem perder de vista os atores do processo, sobretudo as comunidades que sobrevivem dos recursos naturais que se pretende conservar impondo-se, nesse sentido, uma governança democrática das áreas protegidas.

No Brasil, a iniciativa de discussão sobre os impactos so-

ciais das áreas protegidas partiu de organizações não governamentais tais como o Fundo Mundial para a Vida Selvagem e a Natureza (WWF) e Instituto de Educação do Brasil (IEB), que, impulsionadas pelas diretrizes e deliberações internacionais, iniciaram em 2009 um processo de consultas junto a organizações governamentais e não governamentais e grupos locais, como os indígenas e os tradicionais, visando a construção de indicadores, modelos e metodologias para avaliar as mudanças e os impactos gerados pelas áreas protegidas e outras políticas e iniciativas voltadas à conservação.

Nesse sentido, a despeito da complexidade do tema e das mudanças necessárias na gestão pública para minimizar esses efeitos, como parte das conclusões finais da consulta, elaborada pelas ONGs, apontou-se a necessidade de considerar que os impactos relacionados às áreas protegidas, de modo geral, e às unidades de conservação, no Brasil, são amplos e com inúmeros desdobramentos espaço-temporais. Em especial quando categorizados dentro do eixo analítico da identidade cultural, sendo necessário lidar com a subjetividade de comunidades e povos tradicionais e sua historicidade.

Esse trabalho refletia-se como extensão das políticas sociais propostas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em especial a Convenção 169, de 07/06/1989:

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administra-

tivas suscetíveis de afetá-los diretamente;  
b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;  
c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

Artigo 7º

Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.

Assim, no Brasil, o debate sobre a temática dos impactos sociais em áreas protegidas está também diretamente relacionado ao debate sobre o processo de seleção de áreas para criação de unidades de conservação, sobretudo as do grupo de proteção integral onde, historicamente, se desconsiderou as dinâmicas e o histórico de ocupação dos locais eleitos.

## SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COMO MARCO LEGAL DA AGENDA SOCIOAMBIENTAL

Com a criação do SNUC consolidou-se no ordenamento jurídico brasileiro conceitos socioambientais relativos as áreas naturais protegidas. O ganho histórico não foi pacífico. O histórico de tramitação da Lei revela os embates e disputas ideológicas entre duas correntes de pensamento: a preservacionista e a socioambientalista, numa arena estratégica de consolidação de valores em disputa.

A Lei do SNUC tramitou por oito anos, de 1992 a 2000. Apesar dos avanços no reconhecimento dos direitos das populações tradicionais, a lei foi aprovada com vetos presidenciais, destacando-se o veto que definia população tradicional.

Marcado por visões de conservação opostas, na descrição do processo de criação do SNUC surgem, também, atores sociais: ideólogos, funcionários, técnicos, militantes, conformando um campo de disputas entre concepções, interesses distintos, relacionados à trajetórias, formação e posições sociais diferenciadas.

Os embates na “arena SNUC” entre representantes de ambas correntes de pensamento fez emergir pontos de vista, posições, definições e propostas intermediárias; gerando excesso de regras que se moldavam e transmutavam influenciando os artigos mais polêmicos, traduzindo em dogmatismo jurídico estruturas culturais, no âmbito da tecnocracia institucional.

No confronto de ideias chaves como, por exemplo, a permanência ou não da comunidade tradicional em Unidade de Conser-

vação de proteção integral, venceu a tese do “permanência sim, mas com severas restrições de uso”. Mais tarde observaremos que a instituição do instrumento de mediação de conflitos “Termo de Compromisso”, instituído no âmbito do SNUC, é uma das transmutações que se fizeram necessárias<sup>27</sup>.

O histórico de tramitação da Lei do SNUC reproduz as concepções e disputas internas no campo ambiental da administração pública brasileira. Nesse sentido, é possível perceber a histórica presença de preservacionistas, atuando de forma sistemática nas instituições públicas responsáveis pela gestão de áreas protegidas como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio ou o Instituto Estadual do Ambiente – INEA – RJ, movidos por ideologia biocêntrica, auxiliando na criação de estruturas políticas, leis, decretos, planos e projetos.

Em direção contrária, a partir do processo histórico de redemocratização do país, surge o socioambientalismo brasileiro<sup>28</sup> que mais tarde vai integrar o aparato da burocracia estatal e, numa permanente disputa interna, desenvolver práticas de gestão associadas à sociobiodiversidade e à presença humana em unidades de conservação.

Segundo Santili (2007), o socioambientalismo nasceu na segunda metade dos anos 1980, a partir de articulações políticas entre os movimentos sociais e o movimento ambientalista no processo de redemocratização. Esse processo consolidou-se com a promulgação da Constituição, em 1988, e com a realização de

---

27 SIMON, Alba. *Recategorizando a conservação: da proteção integral às investidas socioambientalistas na concepção e na gestão de unidades de conservação* / Tese de Doutorado. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense, 2010.

28 SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo. Ed. Peirópolis: 2005, p. 31.

eleições presidenciais diretas em 1989. Fortaleceu-se, como o ambientalismo em geral, nos anos 1990, principalmente depois da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992 (Eco-92), quando os conceitos socioambientais passaram claramente a influenciar a edição de normas legais.

Com a participação de atores do socioambientalismo na criação do SNUC, modificações importantes na política das unidades de conservação surgiram, no sentido de assegurar a participação da sociedade no processo das Unidades de Conservação, bem como a criação de instrumentos de minimização de conflitos. Afinal, a tese da participação foi vitoriosa, estabelecendo-se a ideia matriz da participação social como essencial para o sucesso, a longo prazo, da estratégia de conservação baseada em Unidades de Conservação<sup>29</sup>.

O SNUC consolidou a participação em três momentos obrigatoriamente: na Consulta Pública, para criação da Unidade de Conservação; no Conselho Gestor, de caráter Consultivo das Unidades de Conservação; e na elaboração do Plano de Manejo. Nesse sentido, o art. 28 proíbe nas unidades de conservação quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos, assegurando no Parágrafo único,

[...] até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, asse-

---

29 SIMON, Alba. *Conflitos na conservação: o caso do Parque Estadual da Serra da Tiririca*. Dissertação de Mestrado. Niterói: Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade Federal Fluminense, 2003.



gurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.

Outro importante e emblemático instrumento instaurado pelo SNUC, ainda que considerado provisório, é a instituição dos Termos de Compromisso com as comunidades tradicionais em Unidades de Proteção integral, reconhecidas como residentes ou usuários antes da criação da UC.

Nesse sentido, o Capítulo VII das Disposições Gerais e Transitória, estabelece:

Art. 42. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.

§ 1o O Poder Público, por meio do órgão competente, priorizará o reassentamento das populações tradicionais a serem realocadas.

§ 2o Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.

§ 3o Na hipótese prevista no § 2o, as normas regulando o prazo de permanência e suas condições serão estabelecidas em regulamento.

Já o Decreto 4.344/2002 que regulamenta alguns artigos da lei da lei do SNUC em seu Capítulo IX, trata do Reassentamento das Populações Tradicionais e, no art. 39, vincula a permanência

das populações tradicionais em Unidade de Conservação de Proteção Integral a um Termo de Compromisso a ser firmado entre o Órgão Ambiental executor competente e o representante de cada família, assistido, quando couber, pela comunidade rural ou associação legalmente constituída até que a população tradicional seja reassentada. O inciso 4º do referido Artigo, impõe a necessidade de que o Termo de Compromisso estabeleça prazos e condições para o reassentamento futuro da população tradicional.

## DIREITOS INDIVIDUAIS X DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS

No campo legal, dois outros marcos de concepção socioambientalista criados na luta pelo reconhecimento das comunidades tradicionais no processo de conservação da biodiversidade foram decisivos para avançar nas políticas públicas de inclusão social em áreas protegidas: 1) a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, criada pelo Decreto nº 6.040/2007, que tem por objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições; bem como solucionar e/ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais; e 2) o Plano Estratégico Nacional de Áreas

Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto nº 5.758, de 2006, que tem entre seus pilares a valorização do patrimônio natural e do bem difuso, garantindo os direitos das gerações presentes e futuras; o reconhecimento das áreas protegidas como um dos instrumentos eficazes para a conservação da diversidade biológica e sociocultural; o respeito à diversidade da vida e ao processo evolutivo; a valorização dos aspectos éticos, étnicos, culturais, estéticos e simbólicos da conservação da natureza; o reconhecimento e fomento às diferentes formas de conhecimento e práticas de manejo sustentável dos recursos naturais; a pactuação e articulação das ações de estabelecimento e gestão das áreas protegidas com os diferentes segmentos da sociedade; a promoção da participação, da inclusão social e do exercício da cidadania na gestão das áreas protegidas, buscando permanentemente o desenvolvimento social, especialmente para as populações do interior e do entorno das áreas protegidas.

Esses avanços legais possibilitaram a construção de instrumentos de mediação de conflitos que possibilitaram romper com o paradigma da expulsão compulsória de comunidades tradicionais em Unidades de Conservação de Proteção Integral, como exemplo os já citados Termos de Compromisso instituídos pelo SNUC.

Em julho de 2012 o ICMBio instituiu a Instrução Normativa nº 26, que “estabelece diretrizes e regulamenta os procedimentos para a elaboração, implementação e monitoramento de termos de compromisso entre o Instituto Chico Mendes e populações tradicionais residentes em unidades de conservação onde a sua presença não seja admitida ou esteja em desacordo com os instrumentos de gestão”.

Assim, os Termos de Compromisso passam a ser objeto de análise e investigação na medida em que surgem no contexto dos “novos direitos” que, segundo Santilli<sup>30</sup>, seriam aqueles conquistados por meio de lutas sociopolíticas democráticas de natureza emancipatória, pluralista, coletiva e indivisível. Ressalta-se a diversidade de leis e decretos que compõe o embasamento legal da Instrução Normativa nº 26, corroborando com a ideia de rompimento com os paradigmas da dogmática jurídica tradicional, que Santilli vai considerar como contaminada pelo apego ao excessivo formalismo pela falsa neutralidade política e científica e pela excessiva ênfase nos direitos individuais, de conteúdo patrimonial e contratualista, de inspiração liberal<sup>31</sup>.

O Art. 2º - da Instrução Normativa 26 defini para os fins conceituais os Termos de Compromisso como:

I - termo de compromisso: instrumento de gestão e mediação de conflitos, de caráter transitório, a ser firmado entre o Instituto Chico Mendes e populações tradicionais residentes em unidades de conservação onde a sua presença não seja admitida ou esteja em desacordo com os instrumentos de gestão, visando garantir a conservação da biodiversidade e as características socioeconômicas e culturais dos grupos sociais envolvidos;

Além de citar os artigos previstos no SNUC que consideram as populações tradicionais em unidades de conservação, a Instrução Normativa 26 evoca a Constituição da República Federativa do Brasil e o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana

---

30 SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo. Ed. Peirópolis: 2005.

31 *Idem*. *Ibidem.*, p. 57.

e da cidadania, do respeito à pluralidade, aos distintos modos de criar, fazer e viver, da proteção ao meio ambiente e do direito à qualidade de vida; a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Resolução 217-A da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1948; o Decreto nº 5.051, de 2004, que promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais; a Convenção sobre a Diversidade Biológica, ratificada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998, que reconhece a pertinência da plena e eficaz participação de comunidades locais e setores interessados na implantação e gestão de unidades de conservação; o Decreto nº 5.758, de 2006, que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas; e o Decreto nº 6.040, de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais.

Com a criação da Instrução Normativa, várias comunidades inseridas em Unidades de Conservação de proteção integral assinaram com o ICMBio Termos de Compromisso. Essa internalização administrativa na gestão das Unidades de Conservação de proteção integral dos Termos de Compromisso tem levado a maior estreitamento com as culturais e modos de vida locais das comunidades tradicionais. Os Termos de Compromisso (TC) passaram a ser assinados com as comunidades tradicionais via chefes de família ou com associações representativas. Nesse cenário, por exemplo, os quilombolas residentes nos limites da Reserva Biológica do Rio Trombetas no Pará, os “geraizeiros” inseridos na Estação Ecológica da Serra Geral no Tocantins, as comunidades extrativistas inseridas nos limites do Parque Nacional de Juruena no Amazonas, as comunidades ribeirinhas inseridos nos limites

do Parque Nacional do Jaú, no Amazonas, os pescadores artesanais e agricultores familiares nos limites da REBIO Lago Piratuba no Amapá, os pescadores de Oiapoque inseridos no Parque Nacional Cabo Orange Amapá, dentre outras comunidades, têm assegurado sua permanência e modos de vida tradicional. No entanto, segundo Lindoso e Gomes Parente<sup>32</sup>:

[...] uma série de limitações institucionais ameaça a transformação que esse instrumento de gestão tem o potencial para desencadear, e elas podem provir tanto das instituições formais (legislações, programas e políticas públicas) como das instituições informais (crenças, hábitos, valores) – estas últimas, mais difíceis de transpor que aquelas.

Nesse sentido, são dignos de registros acontecimentos envolvendo um Diretor do ICMBio que se recusou em prosseguir com a finalização do processo de elaboração do Termo de Compromisso com as comunidades inseridas no Parque Estadual de Aparatos da Serra, por não concordar com a permanência delas na UC, mesmo após reuniões de pactuação com as comunidades, e mesmo após o Termo ter sido analisado pela procuradoria do ICMBio. O caso exemplifica a vulnerabilidade das condições para pactuação frente aos conflitos ambientais em Unidades de Conservação de Proteção Integral uma vez que a decisão para a elaboração dos TC ficam a cargo de gestores e dirigentes que, dependendo da orientação ideológica, podem não prosseguir com o processo de pactuação. O TC é um instrumento provisório, previsto para durar até que uma solução definitiva seja encaminhada.

---

32 LINDOSO, L.C e PARENTE, T.G. Termo de compromisso e participação social: possibilidades para a inovação institucional na conservação da biodiversidade. In: *Biodiversidade Brasileira* (Número Temático 4: Participação Social na Gestão Pública da Sociobiodiversidade). Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2013, p. 111-129

da. É instrumento administrativo, dependente, portanto, de uma disposição institucional ou de situação institucional favorável.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do SNUC novas dinâmicas de gestão de Unidades de Conservação vêm sendo implementadas para minimizar conflitos entre a conservação da biodiversidade e a permanência da população tradicional em Unidades de Conservação de Proteção Integral. Ainda que consideradas provisórias, tais iniciativas poderão ser vistas ora como esforços de resistência às dinâmicas “preservacionistas” ora como instrumento de apoio à efetivação destas dinâmicas.

Apesar dos avanços do SNUC e do estabelecimento de Termos de Compromisso para não expulsão compulsória dessas comunidades faz-se necessário uma análise mais detalhada dessas experiências em face de modelos mais culturalistas e menos clientelistas, destacando as limitações socioambientais impostas pelo SNUC, de forma a não engessar ações sociais importantes em contextos hermenêuticos pautados por uma concepção hegemônica de conservação da natureza. O argumento central é o de que os Termos de Compromisso previstos pelo SNUC e executados pelos órgãos ambientais atinentes podem vir a ser um instrumento positivo para minimização de conflitos e promoção da sustentabilidade desses grupos sociais como também se tornarem instrumentos paliativos e armadilhas administrativas dependentes da decisão de gestores, maquiando os conflitos ambien-

tais históricos e enfraquecendo a luta pelo direito e permanência das comunidades em seus territórios tradicionais.

Nesse sentido, o socioambientalismo teria sido cooptado de maneira a conciliar estratégias apaziguadoras, que garantissem a permanência do status quo dominante. O conflito ambiental passa a subsumir em modelagens de “mediação”, recebendo respostas a partir de serviços institucionais ou para-institucionais (através de ONGs “chapa branca”) que tranquilizam o cenário das disputas pelo aumento percentual das arenas de conciliação.

Desse modo, a própria democracia pode estar instrumentalizada enquanto ferramenta de domínio, ao pulverizar uma determinada procedimentalização. Vale dizer, toda a estrutura de ambientação em conselhos e de participação democrática na gestão da conservação não podem apostar num resultado em “si mesmo”, mas tomar, como ação de fundamental importância a sistemática democratização de princípios e processos. A conjuntura democrática não termina com a afirmação normativa e estrutural de condições democráticas, na verdade é aí que ela começa.

Por fim, embora no SNUC e no Decreto 4.340/2002 a previsão do reassentamento seja a única apontada, na prática, alternativas têm sido encaminhadas, como a recategorização de Unidade de Conservação de Proteção Integral para Usos Sustentável, como ocorreu com parte da área da Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul – RJ, que após 33 anos de conflito entre comunidade tradicional e órgão gestor, 3% da área da REBIO foi recategorizada como Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Aventureiro, ou ainda, em redefinições de limites, como no caso do estudo concluído para o Parque Estadual do Jalapão. Como bem lem-



bram Lindoso e Gomes Parente<sup>33</sup>, apesar do caráter provisório do Termo de Compromisso, os direitos dos povos e comunidades tradicionais não são provisórios, por isso trabalha-se aqui na perspectiva de que o instrumento constitua um caminho de transição não apenas para a garantia de direitos, mas, sobretudo para um conhecimento mais amplo dos marcos que possibilitam pensar a conservação integrada aos saberes.

Responder se tais modelos evidenciam novas práticas é tarefa ingrata, pois na dialética de sua elaboração, construção e revisões sistemáticas ficam também evidenciadas toda sorte de textos micro e macropolíticos que os informam. De todo modo, resta um importante aspecto fractual: o reconhecimento de que novas posturas constitucionais, em especial aquelas em territórios periféricos, quando não marginais aos megamodelos colonizatórios liberais, necessariamente repercutem na implosão das dicções monocórdicas e dos conceitos generalizantes.

A desfragmentação do contrato social enquanto mito simbólico fundador, a ser ressemantizado nos termos e contratos parcelares que carregem, passo a passo, as marcas da diversidade humana, cultural e existencial, é estratégia de resistência. Resistência, não só de povos e comunidades tradicionais, mas também resistência dos movimentos sociais face a modelos de gestão centralizadores, como, ainda, resistência de pesquisadores aos dogmas positivistas e aos cânones disciplinares.

---

33 LINDOSO, L.C e PARENTE, T.G. Ob. Cit.

## REFERÊNCIAS

- ACSERALD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSERALD, Henri (org.) Conflitos ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Fundação Heinrich Böll, 2004, p. 13-35.
- ALIER, Joan Martinez. O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração. Tradução de Maurício Walman. São Paulo: Contexto, 2007.
- BARRETO FILHO, Henyo. Populações Tradicionais: introdução à crítica da ecologia política de uma nação. In: ADAMS, C.; MURRIETA, R.; NEVES, W. Sociedades cablocas amazônicas: modernidade e invisibilidade. São Paulo: Ed. Annablume, 2006. P. 109 – 144.
- BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (orgs.). A diversidade cabe na unidade?: áreas protegidas no Brasil. Brasília: IEB, 2014.
- DIEGUES, Antônio Carlos. O mito moderno da natureza intocada. São Paulo: HUCITEC, 1994.
- DIEGES, Antônio Carlos. Etnoconservação da Natureza: Enfoques Alternativos. In: DIEGUES, A. C. Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos. São Paulo: Ed. Hucitec, 2000. P.1-46.

- FERREIRA, Iara Vasco. O dilema das terras indígenas no SNUC: uma nova abordagem de um velho problema. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (orgs.). A diversidade cabe na unidade?: áreas protegidas no Brasil. Brasília: IEB, 2014, p. 364-397.
- GEERTZ, Clifford. O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa. Tradução de Vera Mello Joscelyne. 11 ed. Petrópolis RJ: Vozes, 2009.
- LINDOSO, L.C e PARENTE, T.G. Termo de compromisso e participação social: possibilidades para a inovação institucional na conservação da biodiversidade. In: Biodiversidade Brasileira (Número Temático 4: Participação Social na Gestão Pública da Sociobiodiversidade). Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2013, p. 111-129
- HABERMAS, Jürgen. Consciência moral e agir comunicativo. Tradução de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- HAESBAERT, Rogério. O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

NEVES, Marcelo. Transconstitucionalismo. São Paulo: Martins Fontes, 2009

PERELMAN, Chaïm. La lógica jurídica y la nueva retórica. Trad. de Luis Diez-Picazo. Madrid: Editorial Civitas S.A., 1988.

RAWLS, John. Uma teoria da justiça. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SANTILLI, Juliana. Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo. Ed. Peirópolis: 2005.

SANTILLI, Juliana. Áreas protegidas e direitos dos povos e comunidades tradicionais. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (orgs.). A diversidade cabe na unidade?: áreas protegidas no Brasil. Brasília: IEB, 2014, p. 398-435.

SIMON, Alba. Conflitos na conservação: o caso do Parque Estadual da Serra da Tiririca. Dissertação de Mestrado. Niterói: Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade Federal Fluminense, 2003.

SIMON, Alba. Recategorizando a conservação: da proteção integral às investidas socioambientalistas na concepção e na gestão de unidades de conservação / Tese de Doutorado. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense, 2010.

URBAN, Teresa. Saudade do matão: relembrando a história da conservação da natureza no Brasil. Curitiba: UFPR, 1998.

WALZER, Michael. Esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade. Tradução: Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003.



# CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NA PAN-AMAZÔNIA: O BUEN VIVIR EM OPOSIÇÃO AOS EMPREENDIMENTOS DO BNDES, 2003-2014

João Paulo de Oliveira Moreira<sup>1\*</sup>

## RESUMO

O presente artigo tem como objetivo apresentar a intensificação dos conflitos socioambientais em parte da Pan-Amazônia (Bolívia, Equador e Peru), através dos empreendimentos financiados pelo BNDES, entre os anos de 2003-2014. Tais obras afetam prioritariamente os povos tradicionais (indígenas, ribeirinhos e quilombolas), que historicamente construíram um modo de vida, de sociabilidade e de saberes (Buen Vivir) antagônicos a expansão capitalista, na medida em que buscam a coexistência com a natureza e seus recursos, e não a sua dominação/devastação em proveito do lucro. Por meio desses conflitos, portanto, exprimem-se as contradições das formas sociais de utilização da terra e do território, assim como a defesa de uma agenda de lutas que pressupõe a superação da ordem vigente e o “reencontro” entre o ser social e o sociometabolismo das relações humanas.

<sup>1\*</sup> Mestre em História Social pelo PPGH-UFF e Doutorando em História Social pelo PPGH-UFF.

**Palavras Chave:** Pan-Amazônia, BNDES, Buen Vivir, Povos Tradicionais (Indígenas) e Sociometabolismo.

## RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo presentar la intensificación de los conflictos socioambientais en parte de la Pan-Amazônia (Bolivia, Ecuador y Perú), através de los emprendimientos financiados por el BNDES, entre los años de 2007-2014. Tales obras afectan prioritariamente los pueblos tradicionales (indígenas, ribeirinhos y quilombolas), que históricamente construyeron un modo de vida, de sociabilidad y de saber (Buen Vivir) antagónico la expansión capitalista, en la medida en que buscan la coexistência con la naturaleza y sus recursos, y no su dominação/devastação en provecho del logro. Por medio de esos conflictos, por lo tanto, se expresan las contradicciones de las formas sociales de utilización de la tierra y del territorio, así como la defensa de una agenda de luchas que presupone la superación de la orden vigente y lo reencontro entre el ser social y el sociometabolismo de las relaciones humanas.

**Palabras Clave:** Pan-Amazônia, BNDES, Buen Vivir, Pueblos Tradicionales (Indígenas) y Sociometabolismo;

*“Só quando transgrido alguma ordem a vida torna-se respirável”  
(Mario Benedetti)*



# 1. CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E A SUA DIMENSÃO NA CONTEMPORANEIDADE

Verifica-se desde os anos 1970/1980, um crescente interesse no debate ambiental<sup>2</sup> e dos conflitos que emergem do avanço capitalista sobre a natureza, tanto por parte dos círculos acadêmicos, quanto pelo lado dos movimentos sociais. Após as diversas manifestações de 1968 e a organização do Primeiro Dia da Terra nos EUA (1970), ocorreu uma bifurcação da abordagem teórica e da própria práxis socioambiental: 1) Povos Tradicionais, Marxistas e a corrente vinculada a “Ecologia Política”, que incorporam os conflitos e contradições a temática ambiental; 2) Pós-Modernos, que discutem a questão ambiental de maneira fragmentada e descolada da totalidade sistêmica do capitalismo ou intelectuais orgânicos de instituições financeiras que buscam conciliar os interesses do capital com a natureza.

Os povos tradicionais possuem a riqueza do conhecimento local, a conservação dos ecossistemas e coexistência com o meio ambiente enquanto um modo de vida, ou seja, uma cultura comunitária (alimentação, remédios caseiros, plantas, além da pesca) do Buen Vivir. O conhecimento das populações tradicionais é condição fundamental para a conservação do meio ambiente. Nesse sentido, o conjunto dos povos tradicionais são entendidos na sua diversidade: indígena, quilombola, camponesa, seringueir

---

2 Devemos mencionar a relevância da obra pioneira “Primavera Silenciosa” (Editora Gaia, 2010), da bióloga Rachel Carson, em 1962. O livro, escrito em pouco mais de quatro anos, apresenta inúmeros documentos científicos de diferentes fontes, comprovando as afirmações da autora que desencadearam uma investigação no governo Kennedy. De imediato, inspirou a rede de TV CBS a produzir um documentário, assistido por 15 milhões de telespectadores, que mostrava os efeitos nocivos do DDT à saúde, fato que poderia, inclusive, alcançar mais de uma geração, uma vez que resíduos dessa substância tóxica podem ser encontrados no leite humano.

os, povos das águas etc.;

A corrente marxista retomou preocupações que já haviam sido colocadas pelo próprio Marx e Engels<sup>3</sup> em suas obras. Karl Marx em três artigos na Gazeta Renana, em 1842, intitulados “Debates acerca da Lei sobre o Furto de Madeira. Por um Renano”, questiona a modificação da relação jurídica do Estado com a propriedade, ao proibir os lenhadores de extraírem a madeira para seu sustento, o que representou uma fratura no sociometabolismo da relação ser social-natureza, abrindo margem para refletirmos acerca do preservacionismo-propriedade privada X coexistência do ser social com a natureza. Em “Sobre a questão judaica” (1843), Marx criticou o aprisionamento do ser social pelo mundo da mercadoria, ao transformar em propriedade os peixes na água, as aves no céu e as plantas na terra. Por sua vez, em “O Capital”, a principal obra do alemão, a questão ambiental também apareceu, quando o autor escreveu sobre a fratura no metabolismo do solo causada pela agricultura industrializada e em outras importantes passagens.

Destacamos aqui o que o autor passou a enfatizar como a necessidade de uma regulação racional do metabolismo entre ser humano e natureza, como fundamental para a criação de uma sociedade racional, para além do capitalismo. Terra ou solo constituem a condição inalienável para a existência e reprodução da cadeia das gerações humanas. Como ele declarou:

“Mesmo uma sociedade inteira, uma nação, ou todas as sociedades simultaneamente existentes no seu conjunto, não são proprietárias da Terra. Elas

---

3 Friedrich Engels discutiu o problema da poluição na Inglaterra no século XIX, em “A situação da classe trabalhadora inglesa” (2010), mas foi em “Dialética da Natureza” (1974), que Engels deu a sua grande contribuição ao propor uma articulação dialética entre as ciências naturais e as ciências humanas, naquilo que ele considerava uma unidade.

são simplesmente as suas possuidoras, as suas beneficiárias, tendo que transmiti-la, num estado melhorado, às gerações seguintes, como boni patres familias (bons chefes de família).<sup>4</sup>”

Outros importantes marxistas<sup>5</sup> deram prosseguimento às análises onde o meio ambiente e os conflitos que emergem da expansão do capitalismo são entendidos no conjunto da sua totalidade. Salientamos o peruano José Carlos Mariátegui, que pensou uma articulação da tradição das lutas indígenas com o socialismo, valorizando os modos de vida e a racionalidade dos indoamericanos.

“Por minha conta, o que afirmo é que, em relação à convergência ou articulação de “indigenismo” e socialismo, ninguém que considere o conteúdo e a essência das coisas pode surpreender-se. O socialismo ordena e define as reivindicações das massas, da classe trabalhadora. E, no Peru, as massas – a classe trabalhadora – são indígenas na proporção de quatro quintos<sup>6</sup>”

Além disso, Mariátegui ressaltou a centralidade da terra, elemento fundamental para os povos tradicionais, enquanto principal bem a produzir e reproduzir a existência dos povos tradicionais, daí a dramaticidade das expropriações para estes povos:

“A terra sempre foi toda a alegria do índio. O índio desposou a terra. Sente que ‘a vida vem da terra’ e volta à terra. Finalmente, o índio pode ser indiferente a tudo, menos à posse da terra que suas mãos e seu alento lavraram e fecundaram religiosamente.<sup>7</sup>”

## Foi a Ecologia Política Estadunidense que trouxe a noção

4 O Capital, vol. 1. London: Penguin, 1976, p. 637.

5 Ver: BELLAMY FOSTER (2005); HARRIBEY (2001); LEFEBVRE (2008); LOWY (2009; 2014); MÉSZÁROS (2002); SMITH (1988); QUAINI (1979).

6 MARIÁTEGUI, José Carlos. Por um socialismo indo-americano: ensaios escolhidos. (seleção de Michael Löwy). Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005p. 110.

7 IDEM, 2008, p. 63.

de conflito socioambiental para as discussões acadêmicas<sup>8</sup>. Tendo sido trazida ao Brasil por Henri Acserlad e tomado uma grande proporção por toda a América Latina, com grandes nomes como Héctor Alimonda, Arturo Escobar, Horacio Machado Aráoz, Enrique Leff, entre outros. A crítica ao passado colonial e, conseqüentemente, a colonização da natureza, assume centralidade nesta corrente:

Una reflexión latinoamericana sobre la Ecología Política de nuestra región tiene como referencia fundante el tremendo trauma de la conquista del continente por los europeos. Al decir esto, no estamos encadenando la reflexión contemporánea en una determinación monista omniexplicativa, como en algunos excesos de la teoría de la dependencia.. Primero, porque nos estamos refiriendo a una de las experiencias más violentas y radicales de la historia de la humanidad (pensemos solamente en las transformaciones en el valle de México entre 1520 y 1540!). Pero también porque no la tomamos literalmente como factor causal de toda la historia posterior, sino como ruptura que da origen a la particular heterogeneidad y ambigüedad de las sociedades latinoamericanas, y como una presencia/ausencia espectral en la constitución de los lazos e imaginarios sociales<sup>9</sup>.

Nesse caso, os autores supracitados<sup>10</sup>, priorizam em suas investigações a compreensão da permanência de uma natureza colonizada na América Latina e do desenvolvimento predatório em detrimento das formas de vida tradicionais. A Ecologia Política configura-se como um importante campo de confluên-

---

8 Ver: ROBBINS, P. *Political ecology: A critical introduction*. Cambridge, Mass: Blackwell, 2004.

9 ALIMONDA, Héctor. "Una herencia en comala: Apuntes sobre la Ecología Política latinoamericana y la tradición marxista". *Revista Ambiente & Sociedade*, Ano 4, N.9, 2001, p.2-3.

10 A obra coordenada por Héctor Alimonda "La Naturaleza Colonizada: Ecología Política y Minería en América Latina" (Buenos Aires: Clasco, 2011) constitui grande referência coletiva acerca da Ecologia Política na América Latina. Ver também: ARÁOZ (2014); ESCOBAR (2005); LEFF (1986)

cia e retroalimentação mútua entre as ciências humanas e as ciências da natureza, mormente por incorporar a noção de que todos os projetos ecológicos são também projetos políticos e econômicos, e vice-versa<sup>11</sup>.

O outro lado da bifurcação veio com os estudos ambientais em separado do conjunto da sociedade, como esfera autônoma, em “migalhas” e imune aos projetos políticos e econômicos. Nos anos 1970, a American Society of Environmental History consolida a ideia de que existe uma História Ambiental, termo criado pelo historiador Roderick Nash<sup>12</sup> e difundido nas diversas conferências promovidas pela ONU, Unesco, Clube de Roma, Banco Mundial e FMI. Esta vertente desembocou numa clara tentativa de convergência entre capitalismo e meio ambiente, que assumiu inúmeras nomenclaturas (Desenvolvimento Sustentável e/ou Economia Verde<sup>13</sup>).

A noção de “Desenvolvimento Sustentável” foi elaborada na luta dos povos tradicionais da floresta pela defesa de uma visão da natureza diferente da preservacionista clássica, intocada. A luta dos povos tradicionais da floresta pressupunha que pra existir floresta, devem existir os povos que cuidam das florestas, ou seja, que coexistem com elas. No relatório Brundtland (1987), a ideia de Desenvolvimento Sustentável é apropriada e toma uma nova

11 HARVEY, David. O Novo Imperialismo, São Paulo: Editora Loyola, 2005.

12 NASH, Roderick. “Environmental history”, em Herbert J. Bass, ed. The state of American history Chicago, Quadrangle Press, 1970, p. 249-260.

13 O termo “Economia Verde” apareceu no Relatório “rumo à economia verde”, das Nações Unidas, de 2012, com o objetivo de ser discutido na Rio + 20. Embora existam controvérsias em torno desta e de outras definições de economia verde, o processo privilegia os mecanismos de mercado entendidos como uma forma institucional adequada à produção de um modelo econômico, combinado com conservação ambiental que, junto com novas tecnologias, podem contribuir para o que seria uma “economia de baixo carbono”. Três dos instrumentos centrais deste processo são o mercado de carbono, os chamados Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) e os “ajustes tecnológicos”. Ver: *Economia Verde: O que é feito em nome do meio ambiente e do clima?*, Caderno de estudo nº5, Março de 2016, Rede Jubileu Sul, disponível em: <http://www.jubileusul.org.br/>.

feição, priorizando o crescimento econômico e descrevendo o nível de consumo mínimo partindo das necessidades básicas, mas omissa na discussão detalhada do nível máximo de consumo nos países industrializados<sup>14</sup>. O sentido não era, naturalmente, o de transformar o modelo de produção e consumo com base na problemática socioambiental, mas de implantar uma estratégia de adequação ambiental ao desenvolvimento produtivista.

Tal noção foi amplamente discutida durante a II Cúpula da Terra, no Rio de Janeiro em 1992 (Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento-CNUMAD-popularmente conhecida como ECO-92), onde os participantes consideraram que os modos de vida tradicionais representavam um contraponto ao modelo urbano-industrial e, nessa perspectiva, elaborou-se um paradigma de participação na gestão ambiental com o objetivo de conciliar os interesses econômicos com o meio ambiente, e assim “moldar” o desenvolvimentismo clássico:

En cambio, sostenibilidad se incorpora al nuevo discurso para implementar un nuevo modelo de política económica que incluy al ambiente como razón y fundamento de cambio y simultáneamente como mercancía sin contestación social<sup>15</sup>.

A demonstração de que a conciliação entre os interesses do capital e a preservação ambiental são irreconciliáveis é a ofensiva brutal do final dos anos 1990 aos dias atuais as conquistas históricas de grupos indígenas, quilombolas e tradicionais pela América Latina, considerados “entraves” ao desenvolvimento:

---

14 BRUSEKE, F.J. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, C. (Org.). Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1995, p.27-40.

15 TRUJILLO-ORTEGA, Laura Elena. “Ecología política del desarrollo sostenible”, In: Agroecología e os desafios da transição ecológica, Moisés V. Balestro & Sérgio Sauer (Orgs.), São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009, p.72.

...seja pela ação do Estado, seja pelas consequências das atividades econômicas voltadas à acumulação de capital, a sustentabilidade das práticas de reprodução material e simbólica de diferentes populações vê-se ameaçada. Em geral, essas populações constituem-se em agentes de conflitos ambientais, articulando variadas estratégias de resistência<sup>16</sup>.

O antagonismo entre desenvolvimento capitalista e meio ambiente assumiu uma feição dramática com o avanço do capital e o financiamento de empreendimentos (complexos industriais, infraestrutura e agroexportação) em áreas primordialmente cobertas por vegetação natural, mas vistas como “subutilizadas” e passíveis, portanto, de apropriação, o que agudizou a devastação e os conflitos socioambientais, sobretudo na região da Pan-Amazônia, lócus fundamental da incontornabilidade<sup>17</sup> do capital-imperialismo brasileiro, através dos financiamentos do BNDES, no decorrer do século XXI.

## 2. OS EMPREENDIMENTOS DO BNDES NA PAN-AMAZÔNIA

Entre 2003 e 2014, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) financiou cerca de trinta projetos na Pan-Amazônia (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela), que, somados, ultrapassaram a quantia de U\$2 bilhões. A partir

16 LASCHEFSKI, Klemens & ZHOURI, Andréa (Orgs.). Desenvolvimento e Conflitos Ambientais, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010, p. 17.

17 Para se consolidar enquanto um sistema dominante, o capital teve que romper entraves dos modos de produção precedentes e eliminar as restrições sociais, políticas e materiais ao seu impulso constitutivo da autorreprodução contínua. Nesse sentido, segundo István Mészáros, o capital constitui um sistema sócio-reprodutivo orientado pela expansão e concentração com vias a valorizar o “valor” permanentemente, sendo qualquer impedimento a seu impulso de acumulação expansiva passível de ser removido, independente dos recursos a serem empregados, tais como a devastação ambiental, o genocídio, a retirada de direitos etc. (MÉSZÁROS, István, Para além do capital. Rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Editora Boitempo, 2002, p. 609-610; 711)

de uma pesquisa<sup>18</sup> realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), entre 2003-2013, o BNDES, na área internacional de exportação, investiu cerca de 87% em obras de infraestrutura na América Latina e em compra de bens de capital:

Em 2012, o banco totalizou US\$ 2,17 bilhões em desembolsos nessa categoria (Pós-Embarque). O contrato se dá diretamente com a empresa brasileira, ou com a empresa importadora de outro país – mas com a mediação da companhia brasileira. Segundo o estudo do Ibase, de 1998 a 2012 o banco apoiou 48 projetos de infraestrutura na América Latina – todos vinculados a empresas brasileiras.<sup>19</sup>

O ano de 2003 foi um marco histórico na política de internacionalização das empresas brasileiras, haja vista que foi formulada uma nova linha de créditos especiais do BNDES<sup>20</sup>, que viabilizou a expansão das empresas brasileiras no mercado internacional via financiamento governamental:

O objetivo do banco foi estimular a inserção externa das empresas, mas desde que promovam as exportações brasileiras. Assim, o BNDES alterou seu estatuto (grifo meu), e passou a apoiar empresas com capital brasileiro na implantação de investimentos e projetos no exterior, mas com ênfase comercial, especialmente ligados aos projetos de integração regional. No caso do empréstimo ao Equador para a construção da hidrelétrica de San Francisco, o BNDES forneceu um pacote fechado ao país, determinando a contratação de uma empresa brasileira para a obra (no caso, a Odebrecht), assim como a

---

18 Utilizo as informações da pesquisa mediante a reportagem de FONSECA, B. e MOTA, J. BNDES, para exportação, Disponível em: <http://apublica.org/2013/11/bndes-para-exportacao/>.

19 FONSECA e MOTA. **BNDES, para exportação**. Disponível em: <http://apublica.org/2013/11/bndes-para-exportacao/>.

20 Todavia, somente em 2005, quando foram aprovadas as normas de financiamento direto internacional, que o Banco tornou-se um agente central no impulso da internacionalização das empresas brasileiras.



aquisição de insumos e equipamentos provenientes do Brasil<sup>21</sup>.

Na Bolívia, o Banco financiou a construção da estrada San Ignacio de Moxos (Cochabamba-Beni), em Villa Tunari, com custo de aproximadamente U\$332 milhões, acordado em 2007, no então governo Lula, com o presidente boliviano Evo Morales. A construção da estrada foi entregue à empreiteira brasileira OAS em meio a uma situação conflituosa entre a também empreiteira Queiroz Galvão, que havia sido expulsa do país por não cumprir especificações do projeto de construção de duas rodovias no sul da Bolívia<sup>22</sup>. Dois anos depois, a empresa passou a ser investigada pela controladoria geral da Bolívia sob a acusação de superfaturamento na construção da estrada<sup>23</sup>.

Em solo peruano, o banco aprovou um empréstimo para exportação da Confab industrial S/A com destino à transportadora de gás do Peru, via buyer's credit<sup>24</sup>, ao projeto de gás Camisea, no departamento de Cuzco. Tal projeto iniciou-se também em 2003 com aporte financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e tinha como objetivo transportar gás natural e líquidos de gás natural até a área costeira do Peru no Oceano Pacífico. O Consórcio Camisea é liderado pela argentina Pluspetrol, junto à Repsol-YPF, Sonatrach, Hunt Oil, Techpetrol e SK Energy. Duran-

21 GARCIA, Ana Saggiaro. "Empresas transnacionais brasileiras: dupla frente de luta", In: Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário, São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009, p.14.

22 As estradas apresentavam rachaduras nas obras e utilização de asfalto no lugar de cimento, segundo apontou o governo boliviano em 2007. A Bolívia chegou a decretar prisão de um dos diretores da companhia, que fugiu do país. Ver: MAISONNAVE, Fabiano. "Bolívia quer que Queiróz Galvão refaça obra", In Folha de São Paulo, 09/09/2007.

23 Disponível em: <http://www.contec.org.br/index.php/testando2/37-marco-2009/196-196>.

24 Nessas operações, os contratos de financiamento são estabelecidos diretamente entre o BNDES e a empresa importadora, com intervenção do exportador. As operações são analisadas caso a caso, podendo atender estruturas específicas de garantia e desembolso. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Produtos/BNDES\\_Exim/produto\\_eximpos.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/BNDES_Exim/produto_eximpos.html).

te os primeiros anos de desenvolvimento do projeto, ocorreram seis vazamentos de gás. A localização deste empreendimento era em uma região próxima a comunidades indígenas—como a Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti (RTKN), onde vivem os índios Nahua, Nanti Matsigenka e Mashco-Piro.

Segundo relatório da Organização Rainforest Foundation Noruega<sup>25</sup>, no Governo Dilma Rousseff, foi assinado em 2011, um acordo com o Governo Peruano para a construção de quinze usinas no país, todas financiadas pelo BNDES, bem como a construção da BR-317, ou Rodovia Transoceânica, que liga ambos os países. Em 2012, a agência conseguiu superar os investimentos do Banco Mundial, desembolsando um total de R\$ 156 bilhões—o equivalente a US\$ 68 bilhões<sup>26</sup>.

No quadro abaixo são apresentados alguns dos projetos financiados na Bolívia e Equador durante o governo Dilma.

Quadro I: O BNDES e a Pan-Amazônia no governo Dilma Roussef (2010-2014)

Setor	Projeto	Localização	Ano	Construtor	Informações complementares
Hidroeletricidade	UHE Binacional Mamoré	Brasil-Bolívia	2013	Odebrecht	
Hidroeletricidade	UHE Cachuela Esperanza	Rio Beni - Bolívia	2011	Eletróbrás	

<sup>25</sup> Disponível em: <http://www.regnskog.no/en/home>.

<sup>26</sup> Disponível em: [http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTSITETOOLS/0,,contentMDK:20264002~\\_menuPK:534379~\\_pagePK:98400~\\_piPK:98424~\\_theSitePK:95474,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTSITETOOLS/0,,contentMDK:20264002~_menuPK:534379~_pagePK:98400~_piPK:98424~_theSitePK:95474,00.html).

Rodoviário	Carretera Rurrenabaque-Riberalta	La Paz, Beni e Pando – Bolívia	2012	Lume	Construção e pavimentação de 588 quilômetros de estrada. Custo das obras está calculado em 223 milhões de dólares que serão financiados mediante um empréstimo 230 milhões do BNDES e do Programa de Financiamento às Exportações (Proex) do Banco do Brasil, confirmado em julho de 2012.
Rodoviário	Estrada Quito-Guayaquil	Equador	2013	Odebrecht	
Hidroeletricidade	UHE Munduriacu	Rio Guayllabamba	2012	Odebrecht e Alstom	Em novembro de 2012, no Rio de Janeiro, foi assinado o contrato de financiamento do BNDES para o Projeto Hidrelétrico Manduriacu, no Equador, em construção pela Odebrecht América Latina, com o valor de US\$ 90,2 milhões. O projeto Manduriacu, desenvolvido pela CELEC (Corporación Eléctrica del Ecuador) tem valor total de US\$ 126 milhões e está localizado a 133 km de Quito, capital equatoriana.
Multi-modal	Proyecto Multimodal de Recursos Hídricos Daule-Peripa	Rios Daule / Peripa -Equador	2012	_____	Com custo aproximado de 185 milhões de dólares, o projeto visa a irrigação de 170 hectares de área cultivável e controle de inundação.

(Elaborado pelo autor)

Tendo em vista que os conflitos socioambientais na região mencionada foram acirrados com a atuação do BNDES e atingiram um patamar organizativo, de enfrentamento às obras financiadas pelo banco, com uma agenda propositiva e articulada em contexto internacional, através dos diversos fóruns de indígenas e camponeses, consideramos salutar uma análise articulada entre a expansão das multinacionais via BNDES e as resistências a este processo de expropriação dos povos tradicionais, uma vez que são eles os maiores atingidos por tal processo. Nesse sentido, indígenas e camponeses articularam-se para o enfrentamento do capital-imperialismo brasileiro, que consorciado aos Estados Nacionais avançaram sobre suas terras, modos de vida e os incluíram forçada e rebaixadamente no mercado de trabalho, acarretando profundos impactos econômicos, socioambientais e culturais.

### 3. CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NA PAN-AMAZÔNIA E PROPOSTAS ANTI-SISTEMA

As formas de dominação burguesa nos variados países Pan-Amazônicos (respeitando as suas singularidades), historicamente se constituíram no decorrer do século XIX e XX através da coerção direta, o que muitas vezes significou o extermínio de culturas, e por outras o aliciamento dos homens e mulheres indígenas, convertendo-os a um regime precarizado de trabalho. Com os empreendimentos financiados pelo BNDES na região da Pan Amazônia, com destaque para Bolívia, Peru e Equador, os

movimentos indígenas passaram a articular uma resistência orgânica ao avanço do capital-imperialismo brasileiro sob os territórios ancestrais, representando assim um enclave, haja vista que seus modos de vida e tradições são inadmissíveis para a lógica de reprodução do capital.

Essa pauta passou a ser organicamente articulada a partir do encontro de diversos movimentos sociais organizados da Pan-Amazônia, no Fórum Social Mundial, em janeiro de 2009, em que o debate da agudização das problemáticas ambientais e territoriais que se desenvolveram na região com a atuação do banco foi seriamente debatido, contando com a aprovação do documento intitulado: “Apelo dos Povos Indígenas ao FSM de Belém diante da crise de civilização”. No final do mesmo ano foi construído através da organização da Plataforma BNDES e participação de mais de cinquenta organizações e movimentos sociais brasileiros e do Equador, Peru e Bolívia, o I Encontro Sul-Americano de Populações Atingidas por Projetos dos setores de etanol, agropecuária, hidrelétricas, papel & celulose, mineração e integração regional Financiados pelo BNDES<sup>27</sup>.

Nesse encontro, o então Presidente do Banco Luciano Coutinho sinalizou para os presentes (na sua maioria atingidos pelas obras do Rio Madeira, Belo Monte e diversas populações tradicionais indígenas da Bolívia, Peru e Equador) que implementaria uma política de “preocupação socioambiental” que minimizasse os possíveis danos na natureza. Tal política ambiental se tornou inviável na medida em que os interesses do BNDES e das gran-

---

27 Documento do Instituto Mais Democracia “A Plataforma BNDES e a nova centralidade do Banco”, In: Contribuição da Equipe do Instituto Mais Democracia para a revisão do Documento da Plataforma BNDES, 15.12.2011, Disponível em: <http://www.maisdemocracia.org.br/wpcontent/uploads/2012/04/APlataformaBNDESeanovacentralidadedoBanco.pdf>.

des corporações que expropriam as populações tradicionais e devastam a natureza estão altamente imbricados, sendo, portanto, políticas socioambientais compensatórias para justificar a continuidade deste modelo de “Desenvolvimento Sustentável”, que apropria os recursos da natureza essenciais à reprodução da existência humana em larga escala, impactando de maneira desigual a biodiversidade, haja vista que as áreas mais pobres são as que mais sofrem<sup>28</sup>.

Em 2010, ocorreu outro importante encontro no que diz respeito à discussão da pauta ambiental e anticapitalista: A Conferência dos Povos de Cochabamba (Bolívia). Nesse encontro, foi redigido um documento cujo extrato aqui citado é lapidar no que diz respeito à agenda dos povos tradicionais:

O sistema capitalista nos impôs uma lógica de concorrência, de progresso e de crescimento ilimitado. Esse regime de produção e de consumo é a procura do lucro sem limites, separando o ser humano do meio ambiente, estabelecendo uma lógica de dominação da natureza, convertendo tudo em mercadoria: a água, a terra, o genoma humano, as culturas ancestrais, a biodiversidade, a justiça, a ética, os direitos dos povos, a morte e a própria vida<sup>29</sup>.

No que tange as lutas específicas contra os empreendimentos tocados por empresas brasileiras com aporte do BNDES, é significativo o caso da desistência da Odebrecht, em 2011, em construir uma hidrelétrica na Amazônia peruana, após massivos protestos de grupos indígenas, haja vista que tal obra deslocaria cerca de

---

28 A redução da biodiversidade, o envenenamento das águas e principalmente o desmatamento na Amazônia brasileira, também afetam o conjunto dos países da Pan-Amazônia, na medida em que tem alterado o regime de chuvas na região, prejudicando assim a produção de grãos nos chamados “rios voadores”. Disponível em: <http://riosvoadores.com.br/o-projeto/fenomeno-dos-rios-voadores/>.

29 LOWY, Michael, Lutas ecossociais dos indígenas na América Latina. Revista Crítica Marxista, p.61-69, n°38, 2014.p.67.

14 mil habitantes da região<sup>30</sup>.

Outro caso emblemático foi o cancelamento (2012) do contrato da OAS por parte do governo boliviano de Evo Morales para a construção da estrada Villa Tunari, citada anteriormente, que previa cruzar o Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS). Em agosto de 2011, a Confederação de Povos Indígenas da Bolívia (CIDOB) e outras organizações iniciaram uma marcha em oposição ao projeto que durou meses e enfrentou prisões e espancamentos de manifestantes. Em outubro do mesmo ano, Evo Morales acabou promulgando uma lei que impedia a rodovia de passar por TIPNIS e o declarava como território intangível<sup>31</sup>.

Em 2014, no município Macapá, ocorreu o VII Fórum Social Pan-Amazônico<sup>32</sup>, em que, na Carta final, foram rejeitados os projetos considerados predatórios ao meio-ambiente e o atual modelo de “integração regional”:

A Terra, nossa casa comum, se encontra ameaçada por uma hecatombe climática sem precedentes na história. O derretimento dos glaciares dos Andes, as secas e inundações na Amazônia, são apenas os primeiros sinais de uma catástrofe provo-

---

30 “Pressão indígena faz Odebrecht desistir de hidrelétrica no Peru”, In: Valor Econômico, 24/11/2011. Disponível em: <http://www.valor.com.br/internacional/1110022/pressao-indigena-faz-odebrecht-desistir-de-hidreletrica-no-peru>.

31 Disponível em: <http://www.oeco.org.br/bndes-na-amazonia/27805-na-panamazonia-o-bndes-financia-obras-a-moda-brasileira>. Outra importante referência de luta indígena na Bolívia é o caso da usina hidrelétrica de cachoeira esperança. Para tanto, ver: MORAES, Renata Albuquerque de, “Impactos na Bolívia do desenvolvimentismo brasileiro: o caso da cachoeira esperança”, 36º Encontro anual da ANPOCS, 2012.

32 O FSPA é um encontro que busca articular os movimentos sociais, comunidades tradicionais e povos originários dos nove países da Bacia Amazônica: Brasil; Equador; Venezuela; Bolívia; República Cooperativa da Guiana; Suriname; Colômbia; Peru e Guiana (Francesa). O I FSPA ocorreu no ano de 2002, em Belém/PA; o II FSPA também ocorreu em Belém, no ano seguinte, 2003; o III FSPA ocorreu na Venezuela, em Ciudad Guayana, no ano de 2004; o IV FSPA ocorreu em Manaus/AM, em 2005; o V FSPA ocorreu em Santarém, oeste do Pará/Brasil, em 2010; e o VI FSPA ocorreu na cidade de Cobija/Bolívia, em 2012. O FSPA tem como principais objetivos: aproximar culturas; quebrar o isolamento das lutas de resistência, portanto, a fragmentação das lutas; fortalecer o combate antiimperialista; desenvolver a autonomia dos povos; promover a justiça social e ambiental; opor-se aos modelos de desenvolvimento predatórios e daninhos aos povos que vivem na Pan-Amazônia; e discutir alternativas que construam a justiça e a igualdade social, entre outros. Disponível em: <http://foropanamazonico.wordpress.com/historiaprincipios/>.

cada pelos milhões de toneladas de gases tóxicos lançadas na atmosfera e os danos causados à Natureza pelo grande capital, através da mineração descontrolada, a exploração petrolífera na selva e o agronegócio. Tal situação é agravada pelos megaprojetos, integrantes do IIRSA, como são a construção de hidrelétricas nos rios amazônicos e as grandes rodovias que destroem a vida de povos ancestrais, criando novos bolsões de miséria. (...) Construimos a aliança entre os povos da floresta, dos campos e das cidades. Fazem parte de nosso patrimônio comum a luta dos camponeses pela terra, os direitos dos pequenos agricultores à assistência técnica, crédito barato e simplificado, e os justos reclamos por saúde, educação, transporte e habitação dignos para todos<sup>33</sup>.

O Fórum também aprovou quinze moções que, na sua grande maioria, versam acerca da energia limpa e da crítica ao modelo das hidrelétricas financiadas pelo BNDES, tais como a do Rio Madeira e de Jirau, obras transfronteiriças ameaçadoras para os modos de vida das populações tradicionais. Na Bolívia por exemplo, nos rios Madre Dios e Beni, 62 pessoas morreram em decorrência da inundação, intensificada pelas barragens do Rio Madeira<sup>34</sup>.

Todavia, são as moções seis e sete que abordam de forma mais detida o objeto aqui apresentado:

6- MOÇÃO DE DENÚNCIA: O governo brasileiro continua com seu plano megalomaniaco de construção de mais de 30 grandes empreendimentos energéticos na Amazônia Brasileira e ainda participa na construção de hidrelétricas em países como Bolívia, Perú, Ecuador, com o intuito de aquecer as empresas brasileiras que vivem da especulação da miséria do povo Panamazônico em prol de seus lucros. (...) Conclamamos a Aliança dos 4 Rios da Amazônia para levar este caso à Corte Internacional incriminando o Governo Federal, estaduais e municipais. 7- MOÇÃO

33 Comitê de articulação do Fórum, In: <http://foropanamazonico.wordpress.com/historiaprincipios/>.

34 Disponível em: <http://foropanamazonico.wordpress.com/2014/06/03/mocoes-aprovadas-no-vii-forum-social-panamazonico/>.



DE DENÚNCIA: Denunciamos a cumplicidade dos Estados que aprofundam nas últimas quatro décadas a arquitetura da impunidade por meio da implementação de instrumentos de proteção e promoção dos interesses das empresas transnacionais a partir de Parcerias público-privadas; Financiamento público direto no marco do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Brasil (por exemplo, via BNDES) e da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA)<sup>35</sup>.

Em suma, além do conjunto de lutas aqui apresentado, o Fórum Social Pan-Amazônico de 2014 solidificou um processo dinâmico, ainda em curso, de unificação das lutas, resistências e projetos que apontam para um caminho antagônico ao da devastação da natureza através da ação do capital. É no sentido propositivo e, principalmente, na conflituosa relação de oposição aos projetos do BNDES, que fica clara a incompatibilidade do Buen Vivir dos povos tradicionais, sobretudo os indígenas, com o avanço capitalista. O Buen Vivir tem origem na sabedoria e na resistência dos povos tradicionais contra o avanço da colonização, do progresso e do desenvolvimento que desde a conquista vêm expropriando seus territórios, submetendo suas populações e combatendo seus modos de vida. Graças a intensas mobilizações ocorridas no final do século XX e no decorrer do XXI, os povos tradicionais da Bolívia e Equador conseguiram incluir os princípios do Bem Viver na Constituição de seus países, aprovadas em 2008 e 2009.

Suas existências, seus modos de viver e suas lutas territoriais problematizam profundamente os valores societários, tanto na dimensão espiritual quanto na dimensão da pessoa humana e da natureza, ante a expansão do capital e suas formas de dominação, devastação da natureza e genocídio. Sendo assim, os povos

35 Disponível em: <http://foropanamazonico.wordpress.com/2014/06/03/mocoes-aprovadas-no-vii-forum-social-panamazonico/>.

tradicionais são vistos e tratados como obstáculo e entrave aos projetos de dominação. Essas populações experienciam ancestralmente interações complexas com o ambiente e a produção, a sociedade e a economia, os saberes e seus exercícios, e as formas sociais de apropriação do espaço, constituindo-o em território.

## CONSIDERAÇÕES FINAL OU A “ BUSCA POR NOVOS HORIZONTES DE SENTIDO”

Tentamos aqui demonstrar que os povos tradicionais, com foco nos indígenas, da Pan-Amazônia, tem articulado espaços políticos, sociais e culturais de resistência aos empreendimentos do BNDES. Formaram-se, assim, redes de relações que extrapolam suas escalas locais e que vão além das fronteiras artificiais constituídas pelos Estados nacionais, ampliando espacial e politicamente suas ações, ao mesmo tempo em que afirmam e reconstróem suas territorialidades específicas. Tais características de antagonismo à lógica capitalista, comum a esses povos, permitem, por suas expressões políticas como movimento social, que sejam considerados movimentos antissistêmicos<sup>36</sup>.

Praticar o Buen Vivir é ter como referência primordial a relação com a terra em que nasceu ou onde se estabeleceu para fazer sua vida, seja ela uma aldeia na floresta, um vilarejo no sertão, uma comunidade de beira-rio ou uma favela nas periferias metropolitanas. É ser parte de uma comunidade ligada a um lugar específico, ou seja, é integrar um ‘povo’. Pertencer à terra, em lugar de ser proprietário dela, é o que define os indígenas e os

36 Ver: WALLERSTEIN, I. Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos: un análisis de sistemas-mundo. Madrid: Akal, 2004.

demais povos tradicionais. Nesse sentido, território é para viver. Para o não-índio a terra é mercadoria, objeto comercializável, patrimônio passível de valor de troca. Por isso pode se mudar sem problemas, na medida em que a terra seria especulação. Para o índio, terra é território, carregado de totalidade, espaço sagrado, lugar onde estão todas as coisas que vivem e no qual toda pequena coisa tem espírito. Pessoas, bichos, plantas e pedras. Lugar onde também vivem os espíritos dos antepassados. Tudo vive em equilíbrio. Território é fonte e condição de vida, no seu sentido amplo como natureza integrada, não apenas recursos naturais, mas sim tudo aquilo que envolve o meio ambiente, um lugar onde coexiste todos os seres. Por isso mover um povo é matá-lo. Entender o mundo indígena e do conjunto dos povos tradicionais é o primeiro passo para compreender as lutas de enfrentamento aos empreendimentos do BNDES na Pan-Amazônia e no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. Conflitos ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004.

ALIMONDA, Héctor. “Una herencia en comala: Apuntes sobre la Ecología Política latinoamericana y la tradiciona marxista”. Revista Ambiente & Sociedade, Ano 4, N. 9, 2001.

\_\_\_\_\_. La Naturaleza Colonizada: Ecología Política y Minería en América Latina. Buenos Aires: Clacso, 2011.

ARÁOZ, Horácio Machado. Capitalismo, colonialismo y crisis ecológica global. Crisis de la Naturaleza y naturaleza de la crisis: síntomas. Documentos de Trabajo del Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos, Año :2014

BELLAMY FOSTER, John. A ecologia de Marx: Materialismo e natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

BRUSEKE, F. J. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, C. (Org.). Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1995.

CARSON, Rachel. Primavera Silenciosa, São Paulo: Editora Gaia, 2010.

Economia Verde: O que é feito em nome do meio ambiente e do clima?, Caderno de estudo nº5, Março de 2016, Rede Jubileu Sul, disponível em: <http://www.jubileusul.org.br/>.

ENGELS, Friedrich. Dialética da Natureza. Lisboa: Editora Presença, 1974.

\_\_\_\_\_. A situação da classe trabalhadora na Inglaterra. São Paulo: Boitempo, 2010.

FONSECA, Bruno e MOTA, Jéssica. BNDES, para exportação, In:  
<http://apublica.org/2013/11/bndes-para-exportacao/>.

---

\_\_\_\_\_. Na pan-amazônia, o BNDES financia obras à moda brasileira, In: <http://www.oeco.org.br/bndes-na-amazonia/27805-na-panamazonia-o-bndes-financia-obras-a-moda-brasileira>.

GARCIA, Ana Saggioro. “Empresas transnacionais brasileiras: dupla frente de luta”, In: Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário, São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009.

---

\_\_\_\_\_. A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo, Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais, PUC-RJ, 2012.

HARRIBEY, Jean-Marie. Marxismo ecológico ou ecologia política marxiana. Disponível em: [http://resistir.info/ambiente/ecologia\\_politica.html](http://resistir.info/ambiente/ecologia_politica.html)

HARVEY, David. O Novo Imperialismo, São Paulo: Editora Loyola, 2005.

[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Produtos/BNDES\\_Exim/produ](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/BNDES_Exim/produ)

[to\\_eximpos.html](#).

<http://www.regnskog.no/en/home>

[http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTSITETOOLS/0,,contentMDK:20264002 ~ menuPK:534379 ~ pagePK:98400 ~ piPK:98424 ~ theSitePK:95474,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTSITETOOLS/0,,contentMDK:20264002~menuPK:534379~pagePK:98400~piPK:98424~theSitePK:95474,00.html).

<http://www.maisdemocracia.org.br/wpcontent/uploads/2012/04/APlataformaBNDESeanovacentralidadedoBanco.pdf>.

<http://riosvoadores.com.br/o-projeto/fenomeno-dos-rios-voadores/>.

<http://www.valor.com.br/internacional/1110022/pressao-indigena-faz-odebrecht-desistir-de-hidreletrica-no-peru>.

<http://www.oeco.org.br/bndes-na-amazonia/27805-na-panamazonia-o-bndes-financia-obras-a-moda-brasileira>.

<http://foropanamazonico.wordpress.com/historiaprincipios/>.

LASCHEFSKI, Klemens & ZHOURI, Andréa (Orgs.). Desenvolvimento e Conflitos Ambientais, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

LEFEBVRE, Henri. Espaço e Política. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LEFF, Enrique. Ecologia y capital. México: UNAM, 1986.

LOWY, Michael. Ecosocialismo e planejamento democrático. Revista Crítica Marxista, n.28, p.35-50, 2009. Lutas ecosociais dos indígenas na América Latina. Revista Crítica Marxista, p.61-69, n°38, 2014.

MAISONNAVE, Fabiano. “Bolívia quer que Queiróz Galvão refaça obra”, In Folha de São Paulo, 09/09/2007.

MARIÁTEGUI, José Carlos. Por um socialismo indo-americano: ensaios escolhidos. (seleção de Michael Löwy). Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005.

\_\_\_\_\_. Sete ensaios de interpretação da realidade peruana. São Paulo: Expressão Popular: Clacso, 2008.

MARX, Karl. Debates acerca da Lei sobre o Furto de Madeira. Por um Renano. Disponível em: <http://www.scientific-socialism.de/KMFEDireitoCAP7Port.htm>

\_\_\_\_\_. Sobre a questão judaica. São Paulo: Editora Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_. Capital, vol. 1. London: Penguin, 1976.

MÉSZÁROS, István. Para além do capital. Rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Editora Boitempo, 2002.

NASH, Roderick. "Environmental history", In: The state of American history, Herbert J. Bass (Org.) Chicago: Quadrangle Press, 1970.

QUAINI, Massimo. Marxismo e Geografia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MORAES, Renata Albuquerque de, Impactos na Bolívia do desenvolvimentismo brasileiro: o caso da cachoeira esperança, 36º Encontro anual da ANPOCS, 2012.

ROBBINS, P. Political ecology: A critical introduction. Cambridge, Mass: Blackwell, 2004.

SMITH, Neil. Desenvolvimento Desigual: natureza, capital e a produção de espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

TRUJILLO-ORTEGA, Laura Elena. "Ecología política del desarrollo sostenible", In: Agroecología e os desafios da transição ecológica, Moisés V. Balestro & Sérgio Sauer (Orgs.), São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009.

WALLERSTEIN, I. Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos: un análisis de sistemas-mundo. Madrid: Akal, 2004.



# DEFESA CIVIL E A RESPOSTA PÚBLICA: UM PODER DEVER

Elida Séguin<sup>1\*</sup>

Nadia Maria Bentes<sup>2\*</sup>

## RESUMO

O homem aprisiona um espaço e o modifica para atender suas necessidades e vontades. Sofre com o que produziu, sufocado pela poluição e excluído por um planejamento urbano elitista. Mas a criatura ganha contornos que ultrapassa o criador e assim começam os impactos humanos sobre o meio ambiente natural. Os impactos podem alcançar níveis de desastres naturais que aumentam de intensidade e encurtam sua periodicidade, provocando óbitos e danos materiais. Neste contexto, a densificação do Princípio da Prevenção passa a ser de capital importância. É também imprescindível que a sociedade esteja preparada para atender às necessidades públicas decorrentes desses acontecimentos, dando uma resposta rápida de reconstrução, assistência às vítimas e a própria questão da resiliência. O socorro aos que

---

1\* Advogada. Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro. Doutora em Direito Público, Membro da Associação Professores de Direito Ambiental do Brasil (APRODAB) e do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (IBAP). Integra o Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro, como representante da OAB-RJ. Professora Adjunta da UFRJ (aposentada) Professora do Curso de Direito Ambiental da OAB-RJ. Autora de livros e artigos. Contato: [elidaseguin@gmail.com](mailto:elidaseguin@gmail.com).

2\* Defensora Pública do Estado do Pará. Doutoranda em Ciências socioambientais. Mestra em Planejamento do Desenvolvimento. Especialista em Direito Especial da Criança e do Adolescente. Membro da Associação de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e Juventude (ABMP) e do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (IBAP). Professora de graduação e pós-graduação no curso de Direito. Autora de artigos. Contato: [nadiabentes@gmail.com](mailto:nadiabentes@gmail.com).

foram atingidos deixa de ser forma solidariedade e passa a categoria de necessidade do grupo.

**Palavras Chaves:** Direito Ambiental. Desastres Naturais. Resiliência. Defesa Civil. Defensoria Pública.

## ABSTRACT

The man imprisons a space and modifies it to suit your needs and wants. It suffers from that produced, suffocated by pollution and deleted by an elitist urban planning. But the creature gains contours that exceeds the creator and so begin the human impacts on the natural environment. In this context, the densification of the Prevention Principle becomes of paramount importance. These impacts can reach levels of natural disasters increase in intensity and shorten their intervals, causing deaths and property damage. It is necessary that the company is prepared to meet public needs arising from such events, giving a rapid response to reconstruction, assistance to victims and the very question of resilience. The relief to those affected no longer form solidarity and passes the category of need of the group.

**Key Words:** Environmental Law. Natural disasters. Resilience. Civil defense. Public defense.

## INTRODUÇÃO

Não é possível falar em defesa civil e tragédias sem primeiro indagar: o que é segurança? Para muitos é apenas uma sensação ou uma percepção<sup>3</sup>, posto que é possível viver uma situação de grande risco, mas se sentir seguro, sem ter a percepção do perigo que está correndo, e pode não existir nenhuma ameaça, mas sentir medo, temer pela sua segurança física, moral, econômica ou psíquica. Como separar o real do imaginário? Esta resposta, sempre transitória, só o estado da técnica<sup>4</sup> pode efetivamente determinar. Segurança é uma sensação de confiança, individual ou coletiva, baseada em informações coletadas, na efetividade das normas de proteção e na convicção de que os riscos de desastres foram reduzidos pela adoção de medidas minimizadoras previstas na legislação. Para atingimento desse estado, o acesso a informações fidedignas é de capital importância para que a sensação seja real e não ilusória.

A percepção do risco ou consciência da realidade em que vive e dos riscos que o grupo está exposto são essenciais para que medidas acautelatorias sejam adotadas e aceitas pelas comunidades, acabando-se com insana atitude de que “isto não vai acontecer comigo”. Sonia Regina Leão de Oliveira e Simone Cynamon Cohen, falando sobre habitação saudável, propuseram técnicas construtivas como estratégia para mitigação para a pro-

---

3 A *Psicologia*, *Neurociência* e *Ciências Cognitivas* a percepção como a função cerebral que atribui significado a estímulos sensoriais, a partir de histórico de vivências passadas. Através dela a pessoa organiza e interpreta as suas impressões sensoriais para atribuindo-lhes significados. Pode-se dizer sinteticamente que é a forma como decodificamos as informações enviadas ao cérebro pelos sentidos. Do ponto de vista psicológico ou cognitivo, a percepção envolve também os processos mentais, a memória e outros aspectos que podem influenciar na interpretação dos dados percebidos.

4 *Estado da técnica* ou *estado da arte* é, nos termos do artigo 54 da *Convenção sobre a Patente Europeia* (EPC 1973) tudo o que era acessível ao público através de descrição escrita ou oral, pelo uso ou de qualquer outro modo, antes da data do depósito do pedido de uma patente.

babilidade de enchentes e definem risco como

“uma ameaça que pode ser percebida de forma individual ou coletiva, sobre bens móveis ou imóveis, e esta percepção dependerá do local de sua ocorrência, da época e da cultura da população, uma vez que é subjetiva. Em seguida, relaciona o risco com a geografia, na medida em que este se realiza dentro de um espaço geográfico, qualquer que seja o tipo de risco. A gestão de todos os tipos de riscos, ou seja, como prevenir e minimizar suas consequências dependerá das medidas políticas no contexto de cada território.”<sup>5</sup>

Lamentavelmente, às vezes o risco não é uma sensação: é uma realidade, a segurança é ilusória. Nessas oportunidades, o Poder Público deve estar preparado para dar respostas rápidas às emergências da natureza, às provocadas por ação humana ou às de origem mista.

Nos acidentes naturais, durante muitos anos, o ser humano ficou-se atônito para enfrentá-los, os percebendo como “castigo” de uma divindade ou uma fatalidade. Aparentemente, ele sente-se ainda tão indefeso quanto seus antepassados pré-históricos que viam os fenômenos naturais como deuses ou produtos de seus desígnios. Nos desastres provocados pelo homem ou decorrentes de suas atividades a postura muda, sendo exigido pelo Poder Público a aplicação da Cautela (Prevenção e Prevenção), no rigor do licenciamento de obras e atividades<sup>6</sup>, e a responsabilidade civil objetiva nos casos de sinistros ambientais. A perplexidade das vítimas, ante os dra-

<sup>5</sup> [http://www.defesacivil.uff.br/defencil\\_5/Artigo\\_Anais\\_Eletronicos\\_Defencil\\_18.pdf](http://www.defesacivil.uff.br/defencil_5/Artigo_Anais_Eletronicos_Defencil_18.pdf). Apresentado no V Seminário Internacional de Defesa Civil - DEFENCIL São Paulo - 18, 19 e 20 de Novembro de 2009.

<sup>6</sup> É preocupante que esteja em pauta a discussão do autolicensing ambiental, praticamente sem penalidades na hipótese de afirmações inverídicas.

máticos acontecimentos, ficou patente nas tragédias da Região Serrana Fluminense, em janeiro de 2011, do Morro do Bumba, em Niterói, no dia 07 de abril de 2010, e recentemente em Mariana, onde houve o rompimento das barragens que continham lama, rejeitos sólidos e água, ou seja, detritos resultantes de atividade econômica licenciada: a mineração.

A prevenção e a precaução são atitudes a serem adotadas como padrão pelo Poder Público, funciona como o primeiro pilar de cuidados, sendo o segundo a responsabilidade objetiva ambiental, estatuída pelo art. 14 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), e o terceiro a responsabilidade penal da pessoa jurídica, previsto na Constituição Federal no art. 225, e disciplinada pela Lei nº 9.605, de 1998<sup>7</sup>.

Por outro lado, durante muito tempo foi corrente a piada, de péssimo gosto e que nos recusamos a repetir, sobre a criação do mundo e a atividade divina de distribuir geograficamente as mazelas naturais. Pelo visto, a qualidade de seres que habitam nosso país deve ter melhorado muito, pois começamos a sofrer com frequência assustadora os rigores da Natureza, com enchentes, sismos e secas, entre outras coisas.

Neste artigo é feita uma reflexão sobre estas questões emergentes no Brasil, sem ter a pretensão de esgotar o tema, mas com a proposta de uma visão sistêmica e integrada, com Direitos Humanos e com as atividades de uma instituição: a Defensoria Pú-

---

<sup>7</sup> Acreditamos que de grande relevância e integrando este terceiro pilar, a desconsideração da personalidade jurídica e a consequente responsabilização dos sócios e de seus patrimônios pelos crimes ambientais. Vale consignar que o Código de Processo Civil de 2015 prevê nos art. 133 a 137 tal procedimento e que o art. 173 - § 5º da Constituição Federal prevê também a responsabilidade penal da pessoa jurídica para atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular. Este dispositivo constitucional ainda não foi regulamentado.

bica, com a certeza que esta é uma questão global onde todos devem participar da busca de soluções.

## DA CAUTELA

Como no adágio popular, “é melhor prevenir do que remediar”, o caput do art. 225 da CF e o art. 2º da Lei nº 6.938/1981 agasalham a determinação da cautela, priorizando as medidas preventivas. Os danos ecológicos podem ser irreparáveis, como a morte de pessoas em enchentes. Mas, esta determinação constitucional está ligada a uma garantia, também constitucional: o acesso à informação, que é complementado pela obrigação estatal da Educação Ambiental. Juntos, o acesso à informação e a educação ambiental, formam um importante instrumento de conscientização e, conseqüentemente, de mudança comportamental.

A prevenção possui as seguintes características: incerteza do dano ambiental, tipologia do risco ou da ameaça, custo das medidas de prevenção, implementação imediata das medidas de prevenção ou não adiamento, correlação entre este princípio e os estatuídos pela Constituição Federal para pautar a atuação da Administração Pública, em especial o da Eficiência, com a inversão do ônus da prova em proveito do Meio Ambiente.<sup>8</sup> Como é fácil de notar a semelhança com a prevenção em tragédias é muito grande, devendo o poder público tomar certas cautelas como mapear as áreas de risco, fiscalizar a ocupação irregular do solo, removendo a população das áreas de risco.

O Princípio 15 da Declaração do Rio, a nosso ver aplicável às

8 SÉGUIN, Elida. Direito ambiental: Nossa Casa Planetária. 3ª Ed. Forense, Rio de Janeiro, 2006.

tragédias, assevera que:

“de modo a proteger o Meio Ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para se adiar a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação do Meio Ambiente.”

A Declaração do Rio integra a precaução à prevenção, pois ambas são aplicadas em conjunto quando do exercício das atividades que representam alguma potencialidade de dano ambiental e a segurança pública. Em interessante decisão, ao fundamentar a concessão de liminar em Ação Civil Pública para suspender os atos do procedimento de licenciamento da hidrovia Tocantins-Araguaia, o Juiz Federal Clodomir Sebastião Reis expressamente reconheceu que:

“desrespeitado o princípio da precaução, de aplicação no âmbito do direito internacional, cujo enunciado reza: Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de uma certeza absoluta deverá ser utilizada para postergar a adoção de medidas eficazes para prevenir a degradação ambiental. No vertente caso, há veementes indícios de que o estudo antropológico que dá arrimo ao pedido de licenciamento foi mutilado de forma que a conclusão do trabalho redundou drasticamente comprometida. Nessa linha ressurtiu também comprometido o princípio da publicidade, uma vez que parte desse relatório antropológico não veio a lume no EIA/RIMA.”<sup>9</sup>

---

9 Justiça Federal, Seção Judiciária do Maranhão, Subseção Judiciária de Imperatriz, Processo nº 1999.37.01.1435-7, ACP, Reque Ministério Público Federal, Reqdo IBAMA e outros, em 20.09.1999.

O professor Paulo Affonso Leme Machado divide em cinco itens a aplicação da prevenção:

“1º) identificação e inventário das espécies animais e vegetais de um território, quanto à conservação da natureza e identificação e inventário das fontes contaminantes das águas e do ar, quanto ao controle da poluição; 2º) identificação e inventário dos ecossistemas, com a elaboração de um mapa ecológico; 3º) planejamento ambiental e econômicos integrados; 4º) ordenamento territorial ambiental para a valorização das áreas de acordo com sua aptidão e 5º) estudo de impacto ambiental.”<sup>10</sup>

Plagiando o eminente Professor, pode-se dizer que os desastres ambientais trazem reflexos que vão interferir de diversas formas na sociedade, pois seus danos são de recuperação difícil tecnicamente, com efeitos diretos e indiretos que se propagam no tempo e no espaço. Se ocorrerem em áreas não ocupadas podem ser considerados como um evento natural, pelo interregno entre seu acontecimento e a descoberta dos agravos que provocou.

A precaução é um dever legal (art. 9º da Lei nº 6.938/1981) do órgão público buscar e tornar acessíveis informações científicas, acompanhando o estado da técnica, para o próprio órgão e para a comunidade. Este comportamento público deve andar de parilha com a Eficiência, incluída pela Emenda Constitucional nº 19. É mais eficiente, barato e simples prevenir do que ter que reparar os danos causados. No mesmo sentido, a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que trata de defesa civil e prevenção de desastres naturais, visando prevenir ou minimizar os danos causados pelos desastres.

Os documentos internacionais anteriores à Declaração do Rio

10 MACHADO, Paulo Affonso Leme. Estudos de Direito Ambiental, Malheiros, São Paulo, 1994, p 36.



mais se referiam à prevenção do que à precaução. É exemplo a assertiva reaja e previna, prevista no ponto 4 do Fórum de Siena sobre Direito Ambiental Internacional do Meio Ambiente. Outra forma de manifestação do princípio da prevenção ocorre através da identificação e do inventário do patrimônio cultural brasileiro.

Coerente com a Cautela, posto que planejar é a melhor forma de reduzir riscos, a PNPDEC determina a elaboração de um Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, que deverá conter, no mínimo: a identificação dos riscos de desastres nas regiões geográficas e grandes bacias hidrográficas do País; e as diretrizes de ação governamental de proteção e defesa civil no âmbito nacional e regional, em especial quanto à rede de monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico e dos riscos biológicos, nucleares e químicos e à produção de alertas antecipados nas regiões com risco de desastres. Claro que os aspectos regionais irão individualizar o plano estatal e municipal, determinando seus conteúdos específicos, respeitando as características físicas, sociais, culturais e ambientais do local.

Vale frisar que um importante aspecto que é a questão da proteção. Antes dessa mudança legislativa tínhamos um Sistema Nacional de Defesa Civil que tinha como foco a atuação da Defesa Civil apenas quando ocorria o desastre, atualmente a lei trouxe o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil que visa a prevenção, isto é, prevenir ou minimizar os danos que vierem a ser causados por desastres.

## TIPOLOGIA DOS IMPACTOS

Para melhor entender as semelhanças entre defesa ambiental e defesa civil, convém mencionar que os desastres naturais sempre ocorreram, como provam as pesquisas realizadas pela geologia, nas camadas da terra. A consciência da correlação existente entre as alterações planetárias, a antropomorfização ambiental e os desastres induz a especulação se o aumento de intensidade e de frequência estariam associados às mudanças climáticas, num efeito autopoiético<sup>11</sup>, ou seja, as agressões humanas ao ambiente redundam numa resposta natural ou induzida do Planeta aos seus maus educados hóspedes.

A 1ª Conferência sobre Redução de Desastres Naturais ocorreu em Yokohama, em maio de 1994, onde foi declarado que os grandes desastres têm origem em fenômenos naturais, o que atualmente não é aceito. Naquele encontro, apontaram-se a imperiosidade do acesso à informação e democratização de tecnologias às nações menos preparadas para o enfrentamento desses episódios.

Até o início do século XXI, raras foram as tentativas para prevenir eventos naturais, que possuíam algo de místico e religioso, como se não houvesse causa e efeito entre esses acontecimentos e a omissão de controle do uso do solo, evitando-se as construções em áreas de risco, ou o combate à especulação imobiliária, ressaltando a preocupação com os desastres antropogênicos<sup>12</sup>. A técnica e os conhecimentos científicos disponíveis pouco eram chamados a prevenir as consequências das atividades naturais,

<sup>11</sup> Paira dúvidas se há um crescimento na incidência de desastres ou se é a rapidez com que as notícias são divulgadas, quase em tempo real.

<sup>12</sup> Importante registrar a Norma CETESB P4.261, que instituiu um *Manual de Orientação para a Elaboração de Estudos de Análise de Riscos*, mas focada apenas em acidentes de origem tecnológica.

já que eram “desígnios divinos”, posição muito confortável para os agentes públicos que não adotavam a prevenção e para empresários que só se preocupavam com o lucro sem cuidar das consequências de seus empreendimentos<sup>13</sup>. O Poder Público atua na reconstrução e controle dos danos, ou seja, agem a posteriori, depois do “leite derramado”, em especial quando a comoção social pelas perdas de vidas motivava a solidariedade e a doação para os vitimados e os políticos vêm na Declaração de Calamidade Pública, regulamentada pelo Decreto nº 7.257, de 04/08/2010, como uma fonte de renda pública suplementar.

A Instrução Normativa (IN) do Ministro de Estado da Integração Nacional nº 1, de 24 de agosto de 2012, publicada no DO de 30.08.2012, define desastre como o “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um cenário vulnerável, causando grave perturbação ao funcionamento de uma comunidade ou sociedade envolvendo extensivas perdas e danos humanos, materiais, econômicos ou ambientais, que excede a sua capacidade de lidar com o problema usando meios próprios” (art. 1º).

Considerando a origem, existem três tipos de desastres: os naturais, os provocados por humanos e os mistos. Os primeiros podem estar ligados a: geodinâmica terrestre externa de causa eólica (vendavais, tempestades, tornados, trombas d’água)<sup>14</sup>, temperaturas extremas (frio intenso, granizo, geadas, ondas de calor); varia-

13 Vejamos a questão da Empresa Samarco, que em razão de seu empreendimento de mineração, cumulava barragens que continham lama, rejeitos sólidos, água e que se romperam causando um imenso desastre na região de Mariana.

14 É um grande vértice colunar (normalmente semelhante a uma nuvem em forma de funil) que ocorre ao longo de um corpo de água e está ligado a uma nuvem cumuliforme. Embora seja muitas vezes mais fraca do que a maioria dos seus homólogos da terra, trombas de água mais fortes, que são geradas por mesociclones, podem ocorrer. Trombas de água não aspiram a água do curso de água sobre o qual estão posicionadas. A água vista na nuvem funil principal são gotas de água formadas pela condensação. Trombas de água são mais comuns no clima tropical, em latitudes maiores, podendo correr em zonas temperadas. No Brasil, ainda são popularmente confundidas de maneira incorreta com qualquer ocorrência de chuva forte em uma pequena região.

ções bruscas das precipitações hídricas (inundações, alagamentos, enxurradas, enchentes e estiagens, secas, baixa umidade do ar, incêndio florestais); geofísica terrestre interna (terremotos, sismos<sup>15</sup>, maremotos, tsunamis); geomorfologia e intemperismo (corridas de massa, erosão terrestre e marinha); desequilíbrios na biocenose (pragas de animais, insetos, pragas vegetais e maré vermelha).

O Brasil não foi muito exposto a desastres naturais, existindo hodiernamente o entendimento que este prognóstico não se manterá, pois as mudanças ambientais e o atuar humano interferem nesse quadro. As empresas de seguro afirmam que os desastres tendem a se tornar mais freqüente e também mais caros, em termos de vidas humanas e de gastos públicos.

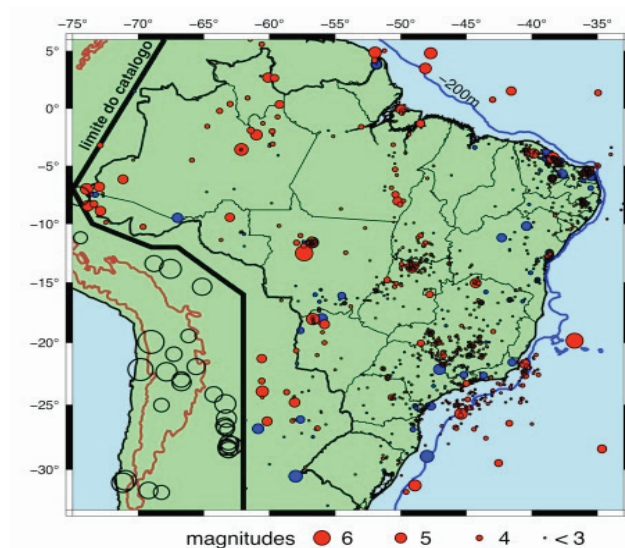
Ao contrário do que possa parecer, a sismicidade no Brasil já atinge níveis que impõe atenção e medidas protetivas<sup>16</sup>. O problema é menos observado por que o local de maior incidência desses eventos no Brasil – o Estado do Acre – tem baixa densidade populacional, assim, os movimentos não causam muito alarde, o mesmo tendo ocorrido com os eventos mais significativos em Mato Grosso e Amazonas, também em regiões de baixa densidade.

---

15 A sismicidade brasileira é comparativamente modesta, apesar de registrar tremores com magnitude acima de 5,0 indicando que nosso risco sísmico não pode ser ignorado. Há registro de evento no Ceará (1980/mb = 5.2) e atividade de João Câmara RN (1986/mb = 5.1). Felizmente, os tremores maiores como o de Mato Grosso (1955/mb = 6.6), litoral do Espírito Santo (1955/mb = 6.3) e Amazonas (1983/mb = 5.5) ocorreram em áreas desabitadas.

16 Uma delas está ligada a construção civil. Temos o mau hábito de erguer nossas habitações encostadas umas nas outras. Dessa forma um tremor que poderia apenas atingir uma unidade, pelo efeito domino pode derrubar todo um quarteirão. Vale registrar que no Japão, mesmo as casas mais humildes possuem um afastamento.

Figura 1: Mapa com os epicentros do Catálogo Sísmico Brasileiro, até 31/12/2012, versão Agosto/2013. Agosto/2013.



Fonte: [http://rsbr.gov.br/catalogo/catalogo\\_textoexplicativo.pdf](http://rsbr.gov.br/catalogo/catalogo_textoexplicativo.pdf)

Os desastres humanos se subdividem em de: Natureza Tecnológica (com ou sem riscos radiativos); meios de transporte com risco radiativo; construção civil (danificação ou destruição de habitações, rompimento de barragens, desastre durante construção); incêndios (instalações de combustíveis, óleos e lubrificantes, áreas portuárias, distritos industriais); Produtos Perigosos; concentrações demográficas (colapso de recursos hídricos, energéticos, coleta de lixo, qualidade do ar, efluentes líquidos e sólidos); Natureza Social (convulsões sociais) que podem ser conflitos bélicos e de causas biológicas (doenças endêmicas, epidêmicas ou pandemias)<sup>17</sup>.

17 SÉGUIN, Elida. A LEI DE DEFESA CIVIL: Algumas considerações. In Revista Interdisciplinar de Direito da Faculdade de Direito de Valença / Fundação Educacional D. André Arcoverde. Faculdade de Direito - ano 1, n. 1. (maio 1998). Juiz de Fora: Editor Editora Associada Ltda, 2013, pag. 207 a 230. ISSN: 1518-8167.

Consigna-se a preocupação manifestada, no 48º Congresso Brasileiro do Concreto de 2006, quando foi proposta a elaboração de uma estimativa do Impacto no Projeto de Edificações da Proposta de Norma Brasileira de Sismos, pelos Professores da Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Sergio Hampshire de Carvalho Santos e Silvio de Souza Lima<sup>18</sup>.

Como desastres mistos podemos falar dos Sismos Induzidos por Reservatórios (SIR) que ganham relevância pelo Brasil por ter sua principal matriz energética na força hídrica. Os SIR geralmente causam sismos pequenos, mas que podem causar rachaduras. Os sismos aparecem logo após o enchimento lago, e sua principal causa é a pressão da água nas camadas abaixo do reservatório e os epicentros podem ocorrer dentro do lago ou fora do lago próximo às bordas. Pode-se dar como exemplo os danos causados pelo sismo principal induzido pelo reservatório de Miranda/MG em 05 de maio de 2000.

Quanto à periodicidade, os desastres classificam-se em: esporádicos, que raramente acontecem com possibilidade limitada de previsão, e cíclicos ou sazonais os que ocorrem periodicamente e guardam relação com as estações do ano e os fenômenos associados.

Segundo o art. 6º da IN, acima mencionada, os desastres quanto à evolução podem ser: súbitos ou graduais. Os primeiros caracterizados pela velocidade e violência dos eventos adversos seus causadores, podendo ocorrer de forma inesperada e surpreendente ou ter características cíclicas e sazonais, sendo assim facilmente previsíveis. Os graduais ou de evolução crônica cuja tônica é a evolução em etapas de agravamento progressivo.

<sup>18</sup> [http://coral.ufsm.br/decc/ECC1008/Downloads/48CBC0013\\_Impacto\\_Sismos.pdf](http://coral.ufsm.br/decc/ECC1008/Downloads/48CBC0013_Impacto_Sismos.pdf), acesso em 20.05.2015, às 11.40 hs.

A IN nº 1 classifica os desastres, considerando a necessidade de recursos para o restabelecimento da situação de normalidade e a disponibilidade desses recursos, quanto à intensidade em: nível I - desastres de média intensidade, quando os danos e prejuízos podem ser suportáveis e superáveis pelos governos locais ou complementados com o aporte de recursos estaduais e federais e nível II - desastres de grande intensidade.<sup>19</sup> A IN ainda ressalva que a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil adotará a classificação dos desastres constante do Banco de Dados Internacional de Desastres (EM-DAT), do Centro para Pesquisa sobre Epidemiologia de Desastres (CRED) da Organização Mundial de Saúde (OMS/ONU) e a simbologia correspondente.

Percebe-se com nitidez que o objetivo maior da IN está centrado na regulamentação da liberação de verbas decorrentes de estado de emergência ou calamidade do que em estabelecer conceitos e definições, não tratando da questão da resposta.

## ANTROPOCENTRISMO OU BIOCENRISMO

Em outro giro, tem-se o Direito Ambiental como um conjunto de regras, postulados, princípios e políticas públicas que busca a harmonização do homem com o Meio Ambiente. A convenção de Estocolmo (1972) adotou a tipologia de Meio Ambiente Natural e Artificial. A Constituição do Brasil abraçou outra classificação, dispondo sobre aspectos naturais (art. 225); culturais (arts. 215 e 216), construídos (arts. 182 e 183) e do trabalho (art. 200, VIII).

<sup>19</sup> A IN também oferece outros critérios objetivos de classificação.

Vale ressaltar que eles possuem regulamentação própria, com institutos jurídicos diferentes, mas são complementares e devem ser harmonizados pelo homem, que determinará qual deve prevalecer em cada caso.

A Convenção do Rio de Janeiro de 1992<sup>20</sup> expressamente declara que o Direito Ambiental é antropocêntrico e não biocêntrico,<sup>21</sup> porém de uma forma abrandada pela consciência que sem a Natureza o homem não sobreviverá.

O alargamento das catástrofes<sup>22</sup> mobiliza a opinião pública na certeza da imperiosidade de mudança no enfrentamento da questão. Paralelamente, nos Estados Unidos as destruições provocadas pelo Furacão Katrina, em 29 de agosto de 2005, quando a demora na resposta pública ao evento foi severamente criticada, e a Tempestade Tropical Sandy, que obteve uma resposta imediata e adequada no socorro às vítimas. O furacão Katrina demonstrou que, a então considerada a maior potência mundial, estava despreparada para dar uma resposta rápida à crise provocada pelo desastre ambiental.

O tsunami na Indonésia, no Japão, o Sismo do Haiti, sismo e tsunami de Sendai, as chuvas na região serrana do Rio de Janeiro, o terremoto do Nepal, originaram a reflexão sobre a necessidade de elaboração de uma “Disaster law”. Juristas passaram a discutir o papel do sistema legal na prevenção desses eventos e a resposta que cabe ao Poder Público oferecer à sociedade em

---

20 Conferência, conhecida como “Cúpula da Terra” (**Earth Summit**), realizou-se no Rio de Janeiro, entre 3 e 14 de junho de 1992, contando com a presença de 172 países, representados por aproximadamente 10.000 participantes, incluindo 116 chefes de Estado.

21 O Princípio Biocêntrico pautado na sabedoria biocósmica que gera, mantém e transforma os seres vivos, substituiu os paradigmas antropocêntricos, que consideram o homem como centro e senhor da vida, ao qual é permitido o controle de todas as coisas da natureza, dominando-as, a elas e a si mesmo.

22 Dados disponíveis do *International Disaster Database* ([www.emdat.be](http://www.emdat.be)) dão uma ideia global do número de mortos e de atingidos por vários tipos de evento ao longo do século XX.



termos de assistência e reconstrução.

Outro desastre natural que abalou o Chile, em 16 de setembro de 2015, foi o terremoto de magnitude 8,3, o terceiro maior sismo dos últimos cinco anos, trazendo morte, destruição e danos ao país. As enchentes provocadas por chuvas torrenciais, ocorridas na Índia em julho do corrente ano, mataram pelo menos vinte e duas (22) pessoas e obrigaram mais de cento e setenta (170) mil a saírem de casa.

Todos estes desastres trazem à tona a discussão sobre a imperiosidade do Poder Público elaborar novos mecanismos de gestão destes desastres, tanto os naturais como os mistos, e ser mais rigoroso com o licenciamento e fiscalização de obras.

## POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL (PNPDEC)

A PNPDEC abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil, devendo buscar a integração com as políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável. Constatando-se sua semelhança com as questões ambientais.

São estabelecidas como suas diretrizes: I - atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para

redução de desastres e apoio às comunidades atingidas<sup>23</sup>; II - abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação; III - a prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres; IV - adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d'água; V - planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional; e VI - participação da sociedade civil.

Apenas fixar diretrizes não é suficiente, assim a PNPDEC, no art. 5º, estabeleceu os objetivos a serem alcançados, basicamente divididos nos seguintes tópicos:

1. Cautela: reduzir os riscos de desastres (inciso I); incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais (inciso IV); promover a continuidade das ações de proteção e defesa civil (inciso V); monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres (inciso VIII); estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana (inciso X); estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro (inciso XII); combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas (inciso XI).

---

23 Interessante observar que as diretrizes preconizadas guardam íntima correlação com Princípios Ambientais. O inciso I, com o da Cooperação; o II, com o reconhecimento da sinergia que rege as relações ambientais; o III com o Princípio da Cautela; o inciso IV repete o que a legislação já adotou desde a instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos, pela Lei nº 9.433/1997, bem como a Lei nº 11.445/2007; o inciso V volta ao Princípio da Cautela ao adotar o planejamento; finalmente o inciso VI, trata da participação da comunidade.

2. Acesso à Informação: promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência (inciso VII); produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais (inciso IX); orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção (inciso XIV); integrar informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do SINPDEC na previsão e no controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente (inciso XV).

3. Educação: estimular o desenvolvimento de cidades resilientes<sup>24</sup> e os processos sustentáveis de urbanização (inciso VI) e desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre (inciso XIII).

4. Assistência: prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres (inciso II) e recuperar as áreas afetadas por desastres (inciso III).

Sobre o acesso à informação, deve ser considerada a evolução e importância de recursos midiáticos na divulgação, controle e comunicação de desastres<sup>25</sup> uma vez que as potencialidades do ciberespaço perpassam por quase todos os setores da sociedade. O computador gera novas formas de sociabilidade, podendo ser uma importante ferramenta de comunicação em caso de desastres<sup>26</sup>.

---

24 É um conceito oriundo da física, que se refere à propriedade de que são dotados alguns materiais, de acumular energia quando exigidos ou submetidos a estresse sem ocorrer ruptura. Após a tensão cessar poderá ou não haver uma deformação residual causada pela histerese do material - como um elástico ou uma vara de salto em altura, que se verga até um certo limite sem se quebrar e depois retorna à forma original dissipando a energia acumulada e lançando o atleta para o alto. Resiliente passa a ser a população que tem uma capacidade de adaptação às condições ambientais adversas.

25 Ver "O Twitter e suas potencialidades como ferramenta de comunicação em ambientes acometidos por desastres", apresentado por CARDOSO, BOLSONI e SOUZA CARDOSO, Carla, BOLSONI, Evandro Paulo e SOUZA, Carlos Henrique Medeiros, no V Seminário Internacional de Defesa Civil - DEFENCIL São Paulo - 18, 19 e 20 de Novembro de 2009.

26 Mas, o próprio ciberespaço pode provocar "ruídos", como aconteceu no sistema de Alerta que utiliza o SMS por celular para todos

O art. 22 da PNPDEC alterou a Lei nº 12.340/2010, inserindo o art. 3º A, onde determina que cabe ao Governo Federal instituir cadastro nacional de áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, cabendo ao Município pleitear essa inscrição. Essa modificação cria um poder dever para o Ente Estatal, como contrapartida ao direito constitucional do acesso à informação. Após sua inscrição numerosos procedimentos devem ser adotados pelo Poder Local<sup>27</sup>, sem, contudo, estabelecer prazo ou sanções para o inadimplemento, que obviamente não pode recair sobre a população, deixando-a desamparada ante uma calamidade pública, mas não há previsão de punição para os agentes públicos que deixarem de realizar estas atuações, podendo, registro, ser forma de prevaricação. Existe expressa previsão, no art. 5º-A, da Lei no 12.340/2010, de devolução, pelo Município, dos valores repassados, se constatados vícios nos documentos apresentados, ou a inexistência dos fundamentos fáticos para a declaração do estado de calamidade/emergência. Não é do conhecimento das autoras ninguém que tenha sido punido por tal comportamento, ao mesmo tempo em que consignamos nossa suspeita que tal fato não é inédito.

O novo art. 3º A, no seu § 4º, da Lei 12.340, obedecendo ao dever de prestar Informação, determina que o Governo Federal

os que se cadastrarem. Como o serviço não foi setorizado tornou-se ineficaz, posto que todos recebem todas as mensagens, mesmo que não seja de sua região. O grande volume tende a provocar a indiferença de quem as recebe.

27 Os Municípios incluídos no cadastro deverão: I - elaborar mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; II - elaborar Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil e instituir órgãos municipais de defesa civil, de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC; III - elaborar plano de implantação de obras e serviços para a redução de riscos de desastre; IV - criar mecanismos de controle e fiscalização para evitar a edificação em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; e V - elaborar carta geotécnica de aptidão à urbanização, estabelecendo diretrizes urbanísticas voltadas para a segurança dos novos parcelamentos do solo e para o aproveitamento de agregados para a construção civil.

publique, lamentavelmente, sem consignar a periodicidade, informações sobre a evolução das ocupações em áreas cadastradas. O dies a quo do prazo de 1 (um) ano para elaboração do Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil não foi estabelecido, o que certamente irá provocar manifestação judicial para suprir e determinar quando a omissão transforma-se em prevaricação. Impossível deixar de consignar que a obrigação instituída por lei justifica a judicialização para obter as informações, agora facilitada pela Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016, que disciplinou a interposição do Mandado de Injunção.

Tanto nas diretrizes quanto nos objetivos, a PNPDEC demonstra grande preocupação com o acesso à informação. Explicitando este pensamento cria, no art. 10, o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), constituído pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil. Seu objetivo maior é contribuir no processo de planejamento, articulação, coordenação e execução dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil. O Sistema será gerido por órgão consultivo: CONPDEC; órgão central, definido em ato do Poder Executivo federal, com a finalidade de coordenar o sistema; os órgãos regionais estaduais e municipais de proteção e defesa civil; e órgãos setoriais dos 3 (três) âmbitos de governo. É prevista a possibilidade de participação do SINPDEC de organizações comunitárias de caráter voluntário ou outras entidades com atuação significativa nas ações locais de proteção e defesa civil.

A PNPDEC prevê também a criação do Conselho Nacional

de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), como órgão colegiado integrante do Ministério da Integração Nacional, com finalidade de: auxiliar na formulação, implementação e execução do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil; propor normas para implementação e execução da PNPDEC; expedir procedimentos para sua implementação, execução e monitoramento; propor procedimentos para atendimento prioritário a crianças, adolescentes, gestantes, idosos e pessoas com deficiência em situação de desastre; e acompanhar a densificação da proteção e defesa civil.

A organização, a composição e o funcionamento do CONPDEC serão estabelecidos em ato do Poder Executivo Federal, mas a lei já determina que o conselho conte com representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da sociedade civil organizada, incluindo-se representantes das comunidades atingidas por desastre, e por especialistas de notório saber, resguardando a participação popular leiga e técnica.

A utilização da educação como um instrumento de defesa civil não é inédito no Brasil. Em 1942, com o afundamento de navios mercantes nas costas brasileiras e a iminente entrada do país na 2<sup>a</sup> Guerra Mundial, foi criado o primeiro esboço de uma estrutura organizando o Serviço de Defesa Passiva Antiaérea, com a obrigatoriedade do ensino da defesa passiva em todos os estabelecimentos de ensino, oficiais e particulares, existentes no Brasil. Vale ressaltar que apesar de não serem treinados para tal missão, sempre que ocorre uma tragédia os militares são chamados a acudir.<sup>28</sup>

---

28 Deve ser consignado o Decreto do Estado do Rio de Janeiro n°. 722 de 18.11.1966, que disciplinou o primeiro Plano Diretor, Sistema e Coordenadoria Estadual de Defesa Civil. Estas foram as primeiras estruturas formais de Defesa Civil no país.

## DA EDUCAÇÃO COMO RESPOSTA

Existe uma nítida interdependência entre certos tipos de desastres e a omissão na fiscalização do uso e ocupação do solo, na não coibição da especulação imobiliária e na carência de políticas públicas de habitação popular. Inegavelmente, a incapacidade de gerir riscos e de dar uma resposta pronta ao evento agravam os efeitos de um desastre seja qual for a sua origem, decorrendo daí a possibilidade da judicialização da questão, devendo ser garantido o acesso à Justiça e aos Tribunais.

Nos Estados Unidos, após o Furacão Katrina, passa-se a falar da necessidade de institucionalização de um “Direito de Desastres”, como ciência jurídica autônoma, sendo este fenômeno comparado, em termos de necessidade de regulação, “ao nascimento do direito ambiental” no final de 1960 e início de 1970<sup>29</sup>. Após o evento ocorrido na Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro, em 2011, foi editada a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispôs sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autorizou a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; e alterou algumas leis no sentido de fazer uma integração com o ordenamento jurídico já existente<sup>30</sup>.

Pacífico que a falta de preparação do poder público e da comunidade<sup>31</sup> contribue para óbitos em deslizamentos de terra, enchentes e outros eventos naturais, bem como a ausência de resposta, ou o seu retardo, agrava as consequências do desastre.

29 FARBER, Daniel. *Disaster law and emerging issues in Brazil*. in Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD), 4(1): 2-15 15.

30 Alterou as Leis nos 12.340, de 1º.12.2010, 10.257, de 10.07.2001, 6.766, de 19.12.1979, 8.239, de 4.10.1991, e 9.394, de 20.12.1996.

31 O art. 4º da PNPDEC, no inciso VI, prevê a participação da sociedade como uma diretriz a ser perseguida.

A ocupação desordenada do solo, em especial em encostas ou áreas sujeitas à inundação, é agravada pela falta de sistemas de alerta precoce ou organizações comunitárias efetivas que podem auxiliar o estado de alerta da comunidade nas ocasiões de perigo<sup>32</sup> sem mencionar a inexistência de Planos de Emergência ou de treinos para sua efetivação. A ligação entre as possibilidades de desastres, a regulamentação inadequada e sem previsão de punição por omissão, a ausência de treinamento da comunidade e de capacitação dos agentes públicos na prevenção, resposta e reconstrução, a fiscalização deficiente no controle do uso do solo urbano, entre outras coisas, são fatores que contribuem para desastres e o aumento de suas consequências.

A Lei nº 12.608/2012 apresenta alguns resultados concretos, como a criação de redes sociais, em especial de radioamadores<sup>33</sup>, para alertas e comunicação social, e a manifesta preocupação da comunidade acadêmica que já começa a produzir estudos e criação de sistema de informações e monitoramento de desastres, tendo o grande mérito de consolidar normas anteriores e alterar legislações correlatas.

A legislação, ao impor diretrizes comportamentais tais como a capacitação dos agentes públicos, o acesso à informação<sup>34</sup> e a participação da comunidade, atua como fonte de prevenção de desastres, de rapidez na resposta pública no gerenciamento de crise.

32 No desastre de 2011, na Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro, muitas pessoas morreram dormindo ou foram acordadas pelo desmoronamento. Suas chances de escapar com vida teriam aumentado se estivessem em alerta e sido removidas para local seguro.

33 Entre outras citamos: <http://www.integracao.gov.br/defesa-civil/cenad/rener> (Rede Nacional de Emergência de Radioamadores – Rener); <http://www.defesacivil.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=12> (Programas Rede Estadual de Emergência de Radioamadores – REER); <http://www.redehbh.org.br/199.html> (Rede de Defesa Social Comunitária do Hipercentro de Belo Horizonte) e <http://arcadenoe.eco.br/>.

34 Temos várias normas específicas sobre o tema acesso à informação, tais como as Leis nº 10.650, de 16.04.2003, nº 12.527, de 18.11.21011 e Decreto nº 7.724, de 16.05.2012. Em outras ele aparece como um direito (art. 6º do CDC) ou uma garantia de efetividade dos objetivos regulatórios (divulgação do cadastro de empresas poluentes).



A PNPDEC é um ordenamento que tenta trabalhar a sinergia que caracteriza as relações ambientais, numa visão transdisciplinar<sup>35</sup> incentivando o ensino e a pesquisa que deve embasar uma tomada de decisão que pode vir a ser a diferença entre vida e morte.

Os desastres mistos e humanos obedecem à responsabilidade civil objetiva estatuída pelo § 1º do art. 14 da PNMA. Os eventos naturais aparentemente não têm responsáveis indicáveis e processáveis, salvo a responsabilidade por omissão, de difícil comprovação, em especial quando inexistente vontade política para isto. A imprevisibilidade dos desastres, no Brasil, é agravada pela falta de hábito da população fazer seguros, exceto o de carro que é obrigatório. O seguro ambiental<sup>36</sup> ainda é incipiente no Brasil, em geral, feito em empresas alienígenas e muito caros. No entanto, a legislação sinaliza uma mudança comportamental, como a exigência de seguro em obras públicas determinada pela Lei nº 8.666/1993<sup>37</sup>.

No início de outubro de 2012, membros do Escritório para Prevenção de Crises e Recuperação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) se reuniram com representantes do Brasil para discutir a implementação de um projeto na área de prevenção de desastres naturais, com o objetivo de capa-

35 Inicialmente o conhecimento operou em termos de disciplinaridade, dando origem a métodos específicos para conhecer objetos de estudos bem definidos. Com a complexidade do objeto surgiu o enfoque multidisciplinar, onde se procura reunir os vários resultados obtidos sobre o enfoque disciplinar. Posteriormente a interdisciplinaridade transfere métodos de algumas disciplinas para outras identificando novos objetos de estudo. Finalmente a transdisciplinaridade dá um enfoque holístico ao conhecimento, que recupera suas dimensões para compreender o objeto na sua integralidade.

36 Vale consignar a obra pioneira “Contrato de seguro: a efetividade do seguro ambiental na composição de danos que afetam direitos difusos.”, da autoria de Polido, Walter, publicado pela Revista dos Tribunais.

37 O art. 20 do DL nº 73 de 21/11/1966 obriga o seguro de Responsabilidade Civil do construtor de imóveis em zonas urbanas. O Dec. nº. 61.687 de 07/12/1967 submete os Órgãos públicos a esta exigência. A Lei 8.666/1993, art. 40, XIV, prevê na alínea “e” exigência de seguros, quando for o caso. O art. 69 obriga o contratado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir às suas expensas o objeto do contrato em que se verificarem, vícios de construção, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados. O art. 70 responsabiliza o contratado pelos danos causados diretamente à administração ou a terceiros decorrentes de culpa ou dolo na execução do contrato.

citar o país para uma resposta rápida e eficiente a catástrofes<sup>38</sup>. A parceria busca a troca de conhecimento para desenvolver um projeto que garanta resposta rápida e eficiente às ocorrências de desastres naturais, criando ações de prevenção por todo o país, bem como o fortalecimento da capacidade do país para resposta rápida e eficiente a catástrofes.

Em resposta ao evento climático da região serrana do Rio de Janeiro, em 2011, o governo federal anunciou, em 08 de agosto de 2012, um conjunto de ações e recursos financeiros para prevenir e garantir socorro mais rápido às vítimas de desastres naturais. De acordo com o Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais, seriam investidos R\$ 18,8 bilhões, em todo o país, em obras de prevenção e reconstrução e em monitoramento.

Nessa busca pela segurança de proteção civil, a educação ganha um espaço de realce, posto que ela é o alicerce e princípio densificador do Estado Democrático. É um direito público subjetivo do cidadão, através do qual ele assume a plenitude de sua dignidade e resgata a cidadania, figurando no rol dos Direitos Humanos, reconhecidos pela comunidade internacional. É ainda forma de atingir diversas finalidades, como a saúde pública, a segurança civil, o desenvolvimento sustentável, a cidadania plena e a preservação ambiental para as presentes e futuras gerações.

Algumas universidades já oferecem cursos de pós graduação *stricto sensu* na área, entre elas a Universidade Federal Fluminense<sup>39</sup>. Em Cursos de Mestrado Profissional em Enge-

---

<sup>38</sup> <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3658#tab2>, capturado em 05.11.2012, as 16 hs.

<sup>39</sup> <http://www.defesacivil.uff.br/>. Alega a UFF ter sido a primeira a ter Curso de Mestrado em Defesa Civil do país, recomendado pela Capes/MEC em 12.07.06 e homologado pelo CNE - Portaria nº 73 - DOU 19/01/2007.

nharia Ambiental, como o da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, são encontradas monografias sobre o tema<sup>40</sup>. A Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Paraná também lançou um curso de pós-graduação, porém mais voltado para Bombeiros<sup>41</sup>. A Universidad Argentina John F. Kenedy abriu, em janeiro de 2013, um curso de pós-graduação em Segurança Civil, mas voltado para a segurança empresarial<sup>42</sup>.

Havia a previsão de que, a partir de agosto de 2015, a Universidade Federal do Pará (UFPA) ofertaria o curso de Mestrado Profissional em Gestão de Risco e Desastre na Amazônia. O curso contará com duas linhas de pesquisa: Ameaças Naturais no Ambiente Amazônico e Vulnerabilidade de Populações em Áreas de Risco. Este movimento da comunidade acadêmica certamente acirrou com a edição da Lei nº 12.608/2012t, abrindo um espaço multidisciplinar, inclusive jurídico, na pesquisa e estudo para evitar/minimizar desastres ambientais. O curso irá contar com 20 vagas e está aguardando suporte financeiro da CAPES.

Hannah Arendt<sup>43</sup> alertava para a tentação de se considerar a crise na educação como um fenômeno local e sem conexão com as questões principais do século, minimizando os impactos de tal desídia no contexto mundial. Na verdade, o descaso com a educação é forma do Poder Público reduzir a cidadania e de aumentar a exclusão social, sem falar que, em matéria de segurança e defesa civil, pode propiciar situações que permita

---

40 <http://www.peamb.eng.uerj.br/producao.php?id=274>. Mestrado Profissional em Engenharia Ambiental, Área de Concentração: Saneamento Ambiental - Controle da Poluição Urbana e Industrial. Dissertação de Mestrado de Wilson Duarte de Araújo sob o título: A Defesa Civil no Estado do Rio de Janeiro Frente a Intensificação de Desastres Relacionados Aos Eventos Hidrológicos Extremos: Elementos Para Um Plano de Atuação Adaptativa, defendida em 31/03/2010.

41 <http://www.pucpr.br/especializacao/mo...o=161&curso=2363&campus=>

42 [http://www.institutoiunes.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=63&Itemid=42](http://www.institutoiunes.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=63&Itemid=42)

43 ARENT, Hannah. Entre o Passado e o Futuro. Perspectiva S. A, São Paulo, Coleção debates política, 1972, p. 222.

ao Poder Público deixar de fazer o devido, como fiscalizar a vedação de construir em áreas de risco<sup>44</sup> <sup>45</sup>. Mas, na ocorrência de desastres, são rápidos em pleitear recursos federais nem sempre bem utilizados<sup>46</sup>. A previsão de obrigatoriedade de devolução, pelo Município dos valores repassados (art. 5º-A, da Lei no 12.340/2010), é um bis in idem, pois o cidadão será duplamente punido: pela falta de assistência durante seu momento de crise e pela devolução que, saindo dos cofres públicos, deixará de atender a outras necessidades municipais.

Melhor seria que essa devolução ocorresse diretamente do patrimônio do responsável pela omissão, através de bloqueio de bens do agente político, reconhecendo-a como uma obrigação pessoal do prefeito com tipificação criminal da conduta, como crime de mão própria, com a pena agravada pelo bloqueio de bens do agente político e a obrigatoriedade da devolução prevista.

---

44 Consta-se que mais uma vez uma lei, no caso a 12.608, proíbe a edificação, mas a inércia da fiscalização coloca a todos diante do “fato consumado”. Em boa hora, a PNPDC além de vedar a construção, determina a adoção de medidas para evitar a reocupação em caso de remoção. Por oportuno, lembramos que a licença edilícia concedida em desacordo com as técnicas de segurança de encosta gera para o servidor público que a outorgou as penas do tipo previsto no art. 68 da Lei 9.605/1998, conhecida como a Lei dos Crimes Ambientais.

45 Com base na Teoria do Órgão, em que as consequências dos atos praticados por funcionários são atribuída à Administração, e na não propositura de Ações Regressivas, as indenizações decorrentes de ilícitos praticados por agentes públicos termina onerando os cofres públicos. De forma valente, a 11ª Câmara Cível do TJRJ, nos autos do processo 000665-13.2012.8.19.0000, em ação em que era pedido o fornecimento de remédios, fixou a multa pessoal sobre o patrimônio da diretora presidente da Fundação Municipal de Petrópolis. Decisões como esta levarão a que os agentes públicos sejam mais cuidadosos e eficientes nos seus afazeres.

46 A Justiça Federal determinou o afastamento do prefeito em exercício de Nova Friburgo, um dos municípios serranos do estado do Rio de Janeiro que muito sofreu com a tragédia de 2011, Dermeval Barboza Moreira Neto (PTdoB), e do secretário municipal de Governo, José Ricardo Carvalho de Lima, que respondem por improbidade administrativa e são acusados de desvio de verba, superfaturamentos, fraude na contratação da empresa Cheinara Dedetilar de Imunização, pagamentos de serviços não prestados e dispensas de licitação irregulares. <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/.html>. Acesso em 12.10.2012.

## USO DO SOLO

O uso do solo e a especulação imobiliária estão sendo crucificados como os grandes vilões dos desastres hidrológicos, sem referências a falta de Políticas Públicas e Ações Governamentais preventivas de desastres. Impossível negar suas participações, mas eles não são os únicos a errarem por ação ou por omissão. Há um pacto do silêncio, entre comunidade e poder municipal, com várias modalidades de participação. Torna-se comum que pessoas, acreditando na impunidade da “Lei de Gerson”<sup>47</sup> e na precariedade da fiscalização pública, aprovam e executam seus projetos de obra e, depois da obtenção do “habite-se”, impermeabilizam a parcela do solo que deveria ficar permeável ou em situações em que a própria municipalidade permite a impermeabilidade por ser área de interesse social. Inexiste fiscalização periódicas posteriores, o que facilita estas práticas. A comunidade também não auxilia a Municipalidade, posto que veem o que ocorre e silenciam, na convicção que cada um deve cuidar da sua vida.

A PNPDEC, no art. 23, veda a concessão de licença ou alvará de construção em áreas de risco indicadas como não edificáveis no plano diretor ou legislação dele derivada, assim, a concessão de licença tipificará o crime do art. 67 da Lei nº 9.605/98, conhecida como Lei dos Crimes Ambientais (LCA), apesar de tratar também de assuntos administrativos. A atuação do agente público ambiental passa a ser regida pela certeza que, fiel a Cautela, a incerteza quanto ao risco de desastre não constitui óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco (art. 2º § 2º da PNPDEC).

47 Gerson foi um jogador de futebol que ficou famoso por um comercial de televisão, onde dizia que “temos que levar vantagem em tudo”.

Adotando a técnica de estímulos positivos, e não de ameaças de punição, a lei prevê que a União pode conceder incentivo ao Município que aumentar a oferta de terra urbanizada para utilização em habitação de interesse social, por meio dos institutos previstos no Estatuto da Cidade, transferindo recursos para a aquisição destes terrenos (art. 16 da PNPDEC). Esta previsão é coerente com a do art. 2º § 1º da mesma norma que prevê a colaboração de entidades públicas ou privadas e da sociedade em geral na densificação das suas normas.

Mas, se a lei dá incentivos com uma mão, cobra atividades com a outra, incluindo o art. 3º- B na Lei no 12.340/2010, que determina, verificada a existência de ocupações em áreas vulneráveis, caber ao município adotar medidas que reduzam o risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro.

Apesar da expressa previsão na PNPDEC que os programas habitacionais devem priorizar a relocação de comunidades atingidas e de moradores de áreas de risco, a remoção é um problema sério posto que as pessoas, mesmo reconhecendo o risco, em geral, se recusam a sair por lhes faltar a percepção dele. O motivo da negativa, aparentemente incompreensível, é detectável quando se investiga o que aconteceu com moradores removidos no passado, mesmo quando já havia a previsão legal do aluguel social<sup>48</sup>.

Registre-se que, atendendo às garantias constitucionais do

---

48 Ver processos: Apelação nº 0006885-31.2011.8.19.0037; Apelação nº 0005383-57.2011.8.19.0037; 0004177-08.2011.8.19.0037; Agravo nº 0018185-67.2012.8.19.0000; AI nº. 0018185-67.2012.8.19.0000, todos da 6ª Câmara Cível do TJRJ, onde o aluguel social é reconhecidamente devido, mas não é pago pelo município.

devido processo legal, a remoção só se efetivará após a realização de vistoria no local e elaboração de laudo técnico que demonstre os riscos da ocupação para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros. Os removidos devem ser previamente notificados, recebendo cópia do laudo técnico e, quando for o caso, de informações sobre as alternativas oferecidas pelo poder público para assegurar seu direito à moradia.

Alterações também ocorreram na Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que determina dever o Plano Diretor “evitar a exposição da população a riscos de desastres” (inciso VI do art. 2º).

Outra alteração do Estatuto da Cidade ocorreu no rol dos municípios obrigados a elaborar Plano Diretor (art. 41), que ganhou mais um inciso para incluir os Municípios que tenham áreas constantes do cadastro nacional de áreas de risco, sem estabelecer prazo ou punição, como na versão inicial da lei, pela inadimplência da elaboração.

Foram incluídos os arts. 42 A, e 42 B no Estatuto da Cidade, para adequá-lo ao PNPDEC, determinando que os Planos Diretores de Municípios, com áreas de risco, explicitem: I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres;

e V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. Constata-se uma preocupação da PNPDEC com a crise habitacional que induz a pessoas fazerem suas casas em áreas de risco.

## DA DEFENSORIA PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988 concretizou a competência da Defensoria Pública Federal e Estadual,<sup>49</sup> oportunizando o acesso à justiça, prestando atendimento judicial e extrajudicial em todos os graus e instancias, além de atuar de forma pedagógica e curativa, como agente de transformação social, principalmente para aqueles que comprovarem a insuficiência de recursos, materializando o acesso à justiça e a garantia de direitos para a população de baixa renda<sup>50</sup>.

Em seu artigo 134, aperfeiçoou a questão do acesso à justiça, constitucionalizando a Defensoria Pública como órgão essencial à justiça. Esse artigo foi regulamentado pela Lei Complemen-

49 Existe o Ministério Público Estadual, Federal e do Trabalho. O acesso à justiça no nível estadual está, a custa de medidas judiciais, se estruturando. A Defensoria Pública da União não chega a ter 650 membros, em todo o Brasil, o que força seus membros a priorizarem ações coletivas. Inexiste a Defensoria Pública do Trabalho não existe nem se fala em criar, deixando o trabalhador totalmente desassistido. Ver Meio Ambiente do Trabalho e o acesso à Justiça. SEGUIN, Elida e SOARES, Evanna. In Revista de Direito da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, ano 24, vol 25, Rio de Janeiro, 2012, página 141 a 174.

50 BENTES, NADIA. Organização e gestão dos núcleos de atendimento especializado da criança e do adolescente da Defensoria Pública do Pará. Dissertação de Mestrado. Disponível em <http://www.naea.ufpa.br/naea/novosite/tcc/114>. Acesso em 02/07/2016.



tar nº 80/94, que a organizou no âmbito da União, do Distrito Federal e Territórios, prescrevendo normas gerais para sua organização nos Estados. A Emenda Constitucional nº 45/04, conhecida como Reforma do Judiciário, estabeleceu novos patamares institucionais. A adequação da Defensoria Pública à nova realidade constitucional ocorreu com a Lei Complementar 132/09 que veio adaptar esse novo modelo de Defensoria Pública, ajustando, por exemplo, a garantia da autonomia financeira para as Defensorias Públicas<sup>51</sup>.

Como direito fundamental, o acesso à justiça é indispensável ao pleno exercício da cidadania, porque capacita o homem para o pleno desenvolvimento de sua personalidade jurídica ao lhe apontar os meios para perseguir e defender seu patrimônio jurídico (BARBOSA, 2012), individual, coletivo ou difuso.

A Defensoria Pública é a solução para o acesso à justiça, visto que atua para a população legalmente necessitada de forma judicial e extrajudicial em igualdade de condições com aqueles que possuem recursos financeiros e para tal tem que investir no crescimento da instituição, para a efetiva garantia desse direito fundamental, constituindo-se como um instrumento essencial à justiça, não só a justiça em seu aspecto judicial, mas principalmente em relação a justiça social e em relação ao atendimento da população que padece em um desastre e necessita de suporte de atendimento em todos os aspectos.

Vale destacar a importância do defensor público, como agente de transformação social, que age além de sua atuação técnico jurídica, pois aconselha, orienta, conscientiza sobre o exercício da cidadania e é na conscientização que se inicia o processo de

51 Idem 48.

libertação (GALLIEZ, 2010). Burger e Balbinot (2011) definem esse agente de transformação social com uma atuação orientada pela prevenção de litígios, de forma extrajudicial, pela orientação de direitos e deveres, pela provocação do poder público para elaboração de políticas públicas para a coletividade, realizando a atividade jurisdicional de forma substitutiva.

Outra mudança importante na legislação pátria foi o papel pedagógico desenvolvido pelo defensor público, como um agente de educação de direitos, desenvolvendo suas atividades de forma preventiva, bem como a atuação que não se realiza apenas de forma individual e sim nas tutelas jurisdicionais coletivas, mudança que veio beneficiar grande parcela da população atendida pela instituição, pois para o acesso à ordem jurídica justa na sociedade contemporânea, o processo coletivo é o instrumento capaz de compor os conflitos de interesses transindividuais ou metaindividuais, em razão de ser o mecanismo processual adequado para essa nova realidade social. A DP foi incluída entre os legitimados ativos, para propor em nome próprio a ACP, prevista na lei nº 7.347/85, através da Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007, regulamentando tal questão, visto que a instituição deve propor ações para resguardar os interesses coletivos da população em vulnerabilidade social e para garantia da ordem jurídica justa<sup>52</sup>.

Dentro dessas novas atribuições dos defensores públicos não podemos deixar de mencionar que no caso de desastres e calamidades públicas, sua participação é de suma importância, visto que a grande parcela da população que sofre diante deste evento é de baixa renda e padece quando os seus direitos são violados,

52 Idem 48.

principalmente no que diz respeito ao direito a moradia.

O direito a moradia é inerente ao princípio da dignidade da pessoa humana, pois a pessoa que não possui uma moradia adequada, não tem como exercer seus demais direitos fundamentais. A moradia adequada é aquela onde se tem acesso a toda a infraestrutura da cidade, como água, saneamento básico, energia, coleta de lixo, educação, enfim, é onde se pode viver com dignidade.

Em caso de desastres ou calamidades, onde existe a necessidade de atender questões de vulnerabilidade temporária, visto que a população perde sua moradia, a defensoria pública enquanto Instituição guardiã da cidadania poderá atuar perante aos órgãos competentes para concessão do aluguel social que é um benefício assistencial eventual que se fundamenta na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/93) que, em seu art. 22, aduz que são benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.

O decreto nº 6.307, de 14/12/2007 regulamentou o referido art.22, dispondo sobre o pagamento de benefícios eventuais aos cidadãos e às famílias em situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública. Vejamos:

Art.1º. Benefícios eventuais são provisões suplementares e provisórias, prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública.

Art.8º. Para atendimento das vítimas de calamidade pública, poderá ser criado benefício eventual de

modo a assegurar-lhes a sobrevivência e a reconstrução de sua autonomia, nos termos do §2º do art.22 da Lei nº 8742 de 1993.

Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, entende-se por estado de calamidade pública o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, advinda de baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes, inversão térmica, desabamentos, incêndios, epidemias, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes<sup>53</sup>.

Diante de tais situações o defensor público poderá atuar na busca da garantia desses direitos que muitas vezes são negligenciados pelo Poder Público responsável pela recomposição da moradia das famílias vitimizadas, bem como pleitear a elaboração de políticas públicas no local onde foi realizado o aluguel social, políticas essas voltadas para essa população que normalmente tem seus direitos fundamentais negligenciados.

Para que se efetive uma sociedade mais justa é necessária à garantia do acesso à justiça que viabiliza os demais direitos, e o acesso à justiça não implica apenas em acesso ao Poder Judiciário, importando também em igualdade de oportunidades no exercício da cidadania e de modificação das desigualdades e foi neste diapasão que a Constituição Federal de 1988 em seu art. 134 elencou a Defensoria Pública como a instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV, para promover a inclusão social em todos os níveis e tendo o defensor público como um agente de transformação social<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Decreto nº 6.307 de 14/12/2007 que dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

<sup>54</sup> Idem 48.

## CONCLUSÕES

Se segurança é sensação, a certeza de existir uma instituição que garanta o acesso à Justiça e aos Tribunais tranqüiliza. Em tragédias existem duas frentes de capital importância: a prevenção, através de medidas de cautela para evitar o acontecimento, e depois do ocorrido, a resposta rápida e eficiente. E quando ela não vem dessa forma, a garantia do acesso à Justiça e aos tribunais. Nesta segunda etapa, a Defensoria Pública desempenha papel de destaque.

É tentador pensar que os desastres naturais são eventos ou completamente fora do controle humano ou são acidentes inevitáveis. Mas os seres humanos podem planejar com antecedência para reduzir a probabilidade de muitos desastres e reduzir seus danos, bem como estabelecer procedimentos para a reconstrução depois. O sistema jurídico desempenha um papel central na prevenção de desastres, resposta e gerenciamento. A proteção e defesa civil é dever de todos.

A ocupação humana desordenada potencializa os efeitos dos desastres naturais. Respeitar as limitações naturais de habitabilidade e restringir as ocupações às áreas de risco são decisões municipais que devem ser adotadas para evitar a gravidade dos desastres, em especial por estar vinculada à fragilidade do ambiente socialmente construído e na vulnerabilidade de seus habitantes.

Para conviver com os desastres naturais é imprescindível entender e conceituar cada fenômeno, verificando quais as medidas preventivas que devem ser realizadas antes, durante e depois de sua ocorrência.

Defesa Civil, como foco de estudo, tem um grande potencial para prevenir desastres e não atuar apenas como socorrista, con-

tribuindo para o desenvolvimento e segurança social, agindo no combate das vulnerabilidades socioeconômicas, ambientais e políticas públicas, com atitudes proativas. Ela é muito mais que um órgão de resposta; é uma instituição capaz de coordenar esforços no sentido de articular e mobilizar meios logísticos em todas as fases do processo de redução de desastres, estimulando a prática de ações preventivas e de preparação da população para as emergências e desastres, aqui denominados, de ações proativas.

A PNPDEC abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil, integrando-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável. Assim, o Princípio da Economicidade, previsto no art. 70 da CF, que veda a duplicidade de meios para atingir a uma única finalidade, deve ser aliado ao Princípio da Cooperação entre os entes federativos (art. 4º, inciso I da PNPDC).

Os sistemas jurídico e legislativo brasileiros engatinham na seara da prevenção, preparados parcialmente apenas para discutir responsabilidades civis, penais e administrativas dos desastres. Dissemos parcialmente, pois, apesar da previsão legislativa, pouco se condena os agentes públicos por prevaricação<sup>55</sup> ou são responsabilizados pelas omissões estatais que deram origem,<sup>56</sup> estas sempre subjetivas e não mais objetivas na forma do art. 37

55 Prevaricar é deixar o funcionário público de fazer o que a lei lhe determina que faça. É comportamento previsto como crime no art. 319 do Código Penal, com pena de 3 meses a um ano, e na Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998).

56 Vale lembrar que até a responsabilidade penal da pessoa jurídica de direito público, ante a lacuna da Lei nº 9.605/1998, é controvertida. Pacífico apenas que a responsabilidade penal da pessoa jurídica ocorre em co-autoria com as pessoas físicas.

da Constituição Federal (CF). Acresce que também são bissextas as ações regressivas contra atos de agentes públicos que geraram ônus para o erário público<sup>57</sup>.

A questão da seca envolve a defesa civil e não pode ser pensada apenas em tempos de estiagens prolongadas. Os desastres podem afetar a qualquer um e por isso são assunto de todos. A redução do risco de desastres deve formar parte da tomada de e decisões cotidianas: desde a forma em que as pessoas educam a seus filhos e filhas até como planejam suas cidades. Cada decisão pode fazer-nos mais vulneráveis ou, ao contrário, mais resistentes.

A comunidade internacional clama por um melhor arsenal jurídico, com regras expressas de prevenção<sup>58</sup> a exemplo da obrigatoriedade dos estudos prévios de impacto ambiental (EPIA), entre outras coisas. Da mesma forma que o EPIA, os estudos para a defesa e proteção civil devem ser transdisciplinares. A vulnerabilidade cultural da sociedade pode tornar seu senso de percepção de risco deficiente, dando origem a um fatalismo e conformismo que dificultam sua proteção.

A educação é forma de transformação social e de assegurar a segurança e proteção civil, que funciona como ponto de partida para a conscientização e a necessidade do ser humano de se aperfeiçoar, numa valorização do contexto natural em que a pessoa vive, bem como tomar decisões que não venham posteriormente a lhe prejudicar, como construir em solo vulnerável. A percepção do risco de problemas possibilita uma mudança de

57 Sobre o tema vale ler MAURANO, Adriana. Direito de Regresso contra servidores em caso de condenação da Fazenda Pública, in Advocacia de Estado e Defensoria Pública. Funções Públicas Essenciais à Justiça, ORDACGY, André da Silva e FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de, Letra da Lei, Curitiba, 2009.

58 No sentido da prevenção, vale destacar a legislação japonesa que não permite que os prédios encostem uns nos outros, sempre sendo deixado um vão entre eles, para permitir que, em caso de tremores, o material empregado na construção possibilite espaço para trabalhar.

postura e a sua superação, o que muito auxilia nas tomadas de decisões individuais sobre segurança e proteção civil.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Wilson Duarte. A Defesa Civil no Estado do Rio de Janeiro Frente a Intensificação de Desastres Relacionados Aos Eventos Hidrológicos Extremos: Elementos Para Um Plano de Atuação Adaptativa, Tese de Mestrado defendida em 31/03/2010, <http://www.peamb.eng.uerj.br/producao.php?id=274>. Acesso em 04/07/2016.

ARENT, Hannah. Entre o Passado e o Futuro. Perspectiva S. A. São Paulo: Coleção debates política, 1972.

BARBOSA, Cássio. A justiça construída pelo acesso ao poder judiciário. In: TRINDADE, Edi; MELLIM FILHO, Oscar (Org.). Acesso à justiça. Campinas: Alínea, 2012.

BENTES, Nadia. Organização e gestão dos núcleos de atendimento especializado da criança e do adolescente da Defensoria Pública do Pará. Dissertação de Mestrado. Disponível em <http://www.naea.ufpa.br/naea/novosite/tcc/114>. Acesso em 02/07/2016.

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. São Paulo: Editora Campus, 2006.



BRASIL. Instrução Normativa (IN) do Ministro de Estado da Integração Nacional nº 1, de 24 de agosto de 2012, publicada no DO de 30.08.2012.

\_\_\_\_\_. <http://www.obsis.unb.br/sismologia/sismicidade-natural-e-antropogenica/sismicidade-brasileira>. Acesso em 08/07/2016.

\_\_\_\_\_. Norma CETESB P4.261, que instituiu um Manual de Orientação para a Elaboração de Estudos de Análise de Riscos. <http://www.cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2013/11/P4261-revisada.pdf>. Acesso em 09/07/2016.

\_\_\_\_\_. [http://www3.alagoas24horas.com.br/wpcontent/uploads/2014/07/efa229885f924a4780fe1e8e068a444d\\_desastre.jpg](http://www3.alagoas24horas.com.br/wpcontent/uploads/2014/07/efa229885f924a4780fe1e8e068a444d_desastre.jpg)(2012).

\_\_\_\_\_. Catálogo de Sismos do Brasil. [http://rsbr.gov.br/catalogo/catalogo\\_textoexplicativo.pdf](http://rsbr.gov.br/catalogo/catalogo_textoexplicativo.pdf). Acesso em 11/07/2016.

BURGER, Adriana Fagundes; BALBINOT, Chistine. A nova dimensão da Defensoria Pública a partir das alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 132 na Lei Complementar nº 80/94. In: SOUSA, José (Coord.). Uma nova Defensoria Pública pede passagem: reflexões sobre a Lei complementar 132/09. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CASTRO, A. L. C. Manual de Desastres: desastres naturais. Brasília: Ministério de Integração Nacional, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Direitos e cidadania. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2004.

GALLIEZ, Paulo. Princípios institucionais da defensoria pública. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

FARBER, Daniel. Disaster law and emerging issues in Brazil. in Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD), 4(1): 2-15 15.

OLIVEIRA, Sonia Regina Leão; COHEN, Simone Cynamon, in “Habitação Saudável: uma perspectiva de minimização dos riscos ambientais”, Apresentado no V Seminário Internacional de Defesa Civil - DEFENCIL São Paulo – 18, 19 e 20 de Novembro de 2009, in [http://www.defesacivil.uff.br/defencil\\_5/Artigo\\_Anais\\_Eletronicos\\_Defencil\\_18.pdf](http://www.defesacivil.uff.br/defencil_5/Artigo_Anais_Eletronicos_Defencil_18.pdf), acesso em 11.04.2016.

SANTOS, Sergio Hampshire de Carvalho; LIMA, Silvio de Souza. Impacto no Projeto de Edificações da Proposta de Norma Brasileira de Sismos. Apresentado no 48º Congresso Brasileiro do Concreto de 2006, in [http://coral.ufsm.br/decc/ECC1008/Downloads/48CBC0013\\_Impacto\\_Sismos.pdf](http://coral.ufsm.br/decc/ECC1008/Downloads/48CBC0013_Impacto_Sismos.pdf), acesso em 20.05.2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais.  
Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2001. p. 49-50.

SÉGUIN, Elida. Direito ambiental: Nossa Casa Planetária. 3ª Ed.  
Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.

SÉGUIN, Elida. A LEI DE DEFESA CIVIL: Algumas considerações.  
In Revista Interdisciplinar de Direito da Faculdade de Direito  
de Valença / Fundação Educacional D. André Arcoverde.  
Faculdade de Direito - ano 1, n. 1. (maio 1998). Juiz de  
Fora: Editar Editora Associada Ltda, 2013, pag. 207 a 230.  
ISSN: 1518-8167.

UNESCO About natural disasters. Paris: UNESCO. Disponível em  
< [http://www.unesco.org/science/disaster/about\\_disaster.  
shtml#prevention](http://www.unesco.org/science/disaster/about_disaster.shtml#prevention) > . Acesso em: 06 março de 2016.



# THE TWOFOLD ROLE OF BRAZIL IN THE PHENOMENON OF LAND GRABBING

Giulia Parola<sup>1\*</sup>  
Lodovica Toffoletto<sup>2\*</sup>

## ABSTRACT

This paper presents an analysis of the twofold role of Brazil in the Land Grabbing phenomenon, that can be identified both as an historical victim, both as a buyer, especially in Mozambique, with effects on the peasantry and the environment in both countries. The paper examines also the relations between the governments of Brazil and Mozambique in order to understand Brazil's recent involvement in land grabbing in Mozambique.

**Keywords:** Land Grabbing; Brazil; Mozambique; Cerrado; Amazonia; Nacala.

---

1\* Giulia Parola, LLM Environmental Law, Postdoctoral Fellow in Environmental Law, Faculty of Law, Universidade Federal Fluminense, Niteroi, Rio de Janeiro, Brazil. É Doutora em Direito Publico pela Universidade de Paris V, René Descartes, em cootutela com a Università de Torino, graduado em Direito em Turin e mestre em Direito Publico Paris V, LLM em Environmental Law em University of Iceland . É pos-doutoranda da Universidade Federal Fluminense, no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da mesma Universidade. Contato: giuliaparola.law@gmail.com

2\* Lodovica Toffoletto, master student of law in the University of Milano (Università degli Studi di Milano) and exchange student in the Master in Constitutional Law (Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional) at Universidade Federal Fluminense (UFF) Rio de Janeiro.

## ABSTRACT

Questo articolo analizza il doppio ruolo “interpretato” dal Brasile nell’accaparramento delle terre, il cosiddetto Land Grabbing. Da una parte, infatti, è storicamente una vittima di questo fenomeno, dall’altra parte, in particolare in Mozambico, ha interpretato il ruolo di compratore, con ricadute disastrose sulla classe contadina e sull’ambiente. L’articolo esamina, così, la relazione tra il governo brasiliano e quello del Mozambico al fine di comprendere il recente coinvolgimento del Brasile nel Land grabbing in Mozambico.

**Parole chiavi:** Land Grabbing; Brasile; Mozambico, Cerrado; Amazonia; Nacala

## 1. INTRODUCTION<sup>3</sup>

Brazil is in a unique situation in the phenomenon of Land Grabbing, because the general trends identified are “land-poor/capital-rich” sovereign funds and associated agribusiness corporations and financiers making large purchases of agricultural land and other agribusiness-for-export investments in “land rich/capital-poor” countries, mostly in Africa but also in Asia and Latin America<sup>4</sup>. Instead, in Brazil there are extensive agricultural lands, exploited by foreign corporations and state institutions, but also capital-rich agribusiness corporations and financiers who exploit the local environment and the foreign ones.

<sup>3</sup> Giulia Parola.

<sup>4</sup> GRAIN, the 2008 land grab for food and financial security. GRAIN Briefing, October 2008.

In Brazil, the world's sixth largest economy and second largest agricultural producer, Land Grabbing is not a new phenomenon. Land grabs and land theft (grilagem) have been crucial in the creation of a highly concentrated system of land ownership where, today, just 1.5 percent of rural landowners occupy 52.6 percent of all agricultural lands<sup>5</sup>. With the modernization of agriculture in the 60s foreign investors have started to focus their interests in the fertile Brazilian land. Contemporary forms of foreign land occupation have emerged with transnational agribusinesses and international capital playing a central role, especially for the production of soybeans and sugarcane<sup>6</sup>.

Despite Brazil is a country terribly affected by Land Grabbing, it has become an active promoter of land grabbing practices abroad. After buying lands in Latin America, its purchases have moved to Africa, particularly in Mozambique, that nowadays is the epicenter of Brazilian investments in Africa.

Brazil is currently in the process of exporting its model of agrarian capitalism to Mozambique through the Program for the Development of Agriculture in the Tropical Savannahs in Mozambique – Prosavana<sup>1</sup>. A sister project to Prodecer, Prosavana seeks to modernize agriculture in the country by transplanting Brazilian agribusinesses and agricultural expertise to the savannahs of Mozambique.

In this recent and rapidly accelerating phenomenon Brazil is both a victim of foreign land grabs and a promoter of such practi-

---

5 DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra, Brasil – Relatório DATALUTA 2010. Presidente Prudente: NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – FCT/ UNESP 2011. Available from: [http://docs.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta\\_brasil\\_2010.pdf](http://docs.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta_brasil_2010.pdf)

6 CLEMENTS, E.A.; FERNANDES, B.M, Land Grabbing, Agribusiness and the Peasantry in Brazil and Mozambique, <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk/technology/mozambique/files/pics/d137384.pdf>, 2013.

ces – initially in the Latin American continent, and now in Africa.

This article intends to analyze the twofold role of the Brazil in the phenomenon of Land Grabbing, because since Brazil does not conform to the global tendency, investigating its internal dynamics is required to understand where and how such land grabbing is in fact taking place.

This paper addresses, in the former chapter, the issue of Land Grabbing, in the latter, the role of Lula’s government in the attempt to stem the Land Grabbing, in the third the role of the Brazil as a victim, particularly in the areas of Cerrado and Amazonia and, in the final part the Brazilian’ role as a buyer, particularly focusing on the presence of Brazilian investors in Mozambique.

## 2. THE PHENOMENON OF LAND GRABBING: A GENERAL ANALYSIS<sup>7</sup>

The definition of Land Grabbing is the catch of control of massive tracts of land and other natural resources, with large-scale acquisitions, either buying or renting, perpetrated usually in developing countries, by domestic and transnational companies, governments and individuals, that often shifts the use of resource into extractive character<sup>8</sup>. In 2012, Borras, Hall and others wrote that “the phrase ‘global land grab’ has become a catch-all to describe and analyze the current trend towards large scale (trans)national commercial land transactions”<sup>9</sup>.

7 Lodovica Toffoletto

8 VON BRAUN, J.; MEINZEN-DICK, R., Land Grabbing by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities, 2009

9 BORRAS Jr.; SATURNINO M. Jennifer; GOMEZ S., Land grabbing in Latin America and the Caribbean. The Journal of Peasant Studies Vol. 39, Nos. 3–4, July–October 2012, 845–872



The investments in land are realized with acquisition or long-term lease contracts (50-90 years), usually in countries with informal and traditional laws, recognized locally but not in international agreements. The main actors are the private sector, including agribusiness, investment banks, hedge funds and commodity traders. many land deals may be made on unequal terms between investors and local communities, because the latter cannot effectively negotiate, because of a lack of power, knowledge and also of official rights<sup>10</sup>.

A significant increase of this phenomenon was in 2008, during the food crises, when China, South Korea, Japan, Saudi Arabia, Kuwait and other Countries bought and leased huge quantities of foreign land for the production of food or biofuels for domestic consumption. Between October 2008 and September 2009 it has been estimated that over 56 million hectares of land were transferred globally, two-thirds of it in Sub-Saharan Africa<sup>11</sup>. The objective is always the same: the food security for the “first” world, exploiting the resources of the third world, such as land, but also water.

The most affected countries are Papua New Guinea, Indonesia, South Sudan, Congo D.R., Mozambique, Brazil, Ukraine, Liberia, Sudan and Sierra Leone<sup>12</sup>.

The reasons to invest in Land Grabbing are food safety, such as the case of the Gulf countries (Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi Arabia and the United Arab Emirates), located in desert areas that increase the difficulty of producing food, and financial

<sup>10</sup> Idem

<sup>11</sup> DEININGER, K.; BYERLEE, D.; LINDSAY, J.; NORTON, A.; SELOD H.; STICKLER, M. Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits? Washington, DC: The World Bank, 2011

<sup>12</sup> VON BRAUN, J.; MEINZEN-DICK, Ob. Cit.

speculation, because with climate changes and depletion of agricultural resources such as land and water, fertile soils could gain a higher value in the future.

This phenomenon has the potential to stimulate investments in agriculture and rural areas in developing countries, but it is also characterized by a very negative impact on the local populations, who risk to lose access and control of the land on which they depend, and the environment, because of monocultures, especially soy, and deforestation<sup>13</sup>.

For example, the Calabar Declaration<sup>3</sup>, an agreement between many organizations operating in the support of local farmers, says: “Where multinational companies have engaged in implementing large-scale monocultures, they have left misery and poverty, hundreds of people are imprisoned or killed every year for demanding their right to land, livelihoods and survival; and their lands, once transformed into monocultures, are militarized” and “Thousands of hectares of forest are destroyed every day to the benefit of monocultures, including oil palm”.

The negative impacts of this practice were addressed the first time in 2008 by “GRAIN”, a no profit organization that supports the rights of local farmers all over the world, in the report “The 2008 land grab for food and financial security” in which this thesis was also underlined by many international organizations, such as the Food and Agriculture Organization of the United Nation (FAO), and many researchers and NGO<sup>14</sup>. A document of UNEP, The United Nation Environment Program, called “The

---

13 OLIVEIRA, G. de L.T. Land Regularization in Brazil and the Global Land Grab: A Statemaking Framework for Analysis, Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing 6-8 April 2011

14 GRAIN, the 2008 land grab for food and financial security. GRAIN Briefing, October 2008.

Rush for Land and Its Potential Environmental Consequence”, illustrated the possible damages of environment linked to this phenomenon, such as the loss of biodiversity associated with monocultures, the large use of pesticides and chemical products, the loss of forest and the connected loss of control of carbon dioxide emissions in a global scale<sup>15</sup>.

Nevertheless, this phenomenon has also a big impact in terms of human rights. The Minimum Human Rights Principles to the Human Rights Council note that in the vast majority of cases:

the benefits of the investment (in terms of creation of infrastructures, marketing opportunities, and access to credit) could be achieved—and work for the benefit of both the investor and the producer—by the use of other business models such as contract farming, without any change being made to the rights over the land. Such alternatives should be explored prior to any shift in rights over the land. Unless such alternatives are prioritized, the development of large-scale land acquisitions or leases will result in nothing less than an agrarian counter-reform; such a consequence would be completely unacceptable and would run directly counter to the realization of the right to food, furthermore marginalizing the communities that depend on access to land for their livelihoods.

According with Olivier De Schutter, the United Nations Special Rapporteur on the right to food, the costs involves lands which are considered ‘underutilized’ or ‘vacant’ in order to be given away to investors for the development of large-scale plantations, instead of being distributed in order to strengthen access to land and water of local farming households<sup>16</sup>.

---

15 UNEP. The Rush for Land and Its Potential Environmental Consequence, 2011

16 DE SCHUTTER, O., How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland. The Journal of

Today, of the approximately one billion people considered food insecure, about a half are in households living from subsistence agriculture, and the land grabbed in the “third world” countries are usually the only font of food that they have<sup>17</sup>. These families are often unable to feed themselves because the plot of land they cultivate is too small, and because they are relegated to soils that are arid, hilly, or without irrigation, as they compete against larger productive units for access to land and water. A more judicious purchase and use of this land is necessary also because the actual type of land grabbing, that condemn rural people at forced migration to survive could be a way to guarantee foods for the first world, but demonstrates a very short-range vision of the hunger problem in the world, also because the same third-world countries depend on external aids to survive, and usually these aids come from the first-world countries that are land grabber<sup>18</sup>.

## 2. THE ROLE OF VICTIM

The FAO document “The land market in Latin America and the Caribbean: concentration and foreignization”<sup>19</sup>, published in 2014 in Santiago, describes the role of Brazil as a victim and declares the presence of Saudi Arabia, China and South Korea in land acquisitions for the production of soybean, sugar cane, white meats, forestry, livestock and fruit. There is also a presence

Peasant Studies Vol. 38, No. 2, March 2011, 249–279

17 Idem. Ob. Cit.

18 Idem. Ob. Cit.

19 FAO, The land market in Latin America and the Caribbean: concentration and foreignization, 2014

of some Japanese and German companies, to a lesser extent. FAO also classifies the presence of recent large (foreign) investments in land in Brazil in the “high” level, the maximum.

Over the last two decades foreign ‘land grabs’ in Brazil have increased markedly: in ten years, from 1995 to 2005, international capital in the agricultural industry of the South American country increased from 16% to 57%, with the admission of the AGU, *Advocacia General da Uniao*, of a substantial loss of control over land acquisition<sup>20</sup>.

The article “Estrangeiros compram 22 campos de futebol por hora” published by the Brazilian newspaper “Folha de São Paulo” the 2 of November 2010, according to the registrars of the National System of Rural Cadastre (SNCR), based on data of the National Institute for Colonization and Agrarian Reform (INCRA)<sup>5</sup>, stated that between November 2007 and May 2010 foreigners effectively bought ‘the equivalent of 22 soccer fields of land in Brazil every hour’, acquiring 1,152 land estates amounting to a total area of 515.1 thousand hectares<sup>21</sup>. The 69% of all the land owned by foreigners is concentrated in Brazil’s Cerrado area, the primary land grabbing “district” in Brazil<sup>22</sup>.

The area of Cerrado is an ecosystem which occupies almost 2 million km<sup>2</sup> (almost 25% of Brazilian territory), standing on the central highland that divides the country southwest to northeast. It is a tropical savanna, the biologically richest in the world according to the World Wide Fund for Nature (WWF) organization, and it was listed as one of the world’s 25 “biodiversity hotspots”

---

20 SAUER S.; LEITE, S. P. Agrarian Structure, Foreign Investment in Land, and Land Prices in Brazil, *Journal of Peasant Studies*, 39, 2012.

21 ODILLA, F., *Estrangeiros compram 22 campos de futebol por hora*, A Folha de São Paulo. 2 November 2010

22 CLEMENTS, E.A.; FERNANDES, B.M, ob. Cit.

due to its high rate of endemism and its high percentage of destroyed or degraded habitat.

It is estimated that 40-50% of the Cerrado's vegetation has been destroyed and another 30-40% has been degraded<sup>23</sup>. Many of its species, therefore, are currently endangered and on the brink of extinction. Mining, damming, ranching and especially agriculture are predominantly responsible for the degradation of the Cerrado ecosystem, as well as the change of social relations that have expelled millions of peasants from the countryside; a process that has taken place at a relatively fast pace during the past century, particularly increased, together with foreign participation, since the 1970's. Actually, the extensive deforestation continues in the Cerrado at double speed than in Amazon.

The interest of foreign agribusiness in acquiring lands in this area has grown in the same time of the implementation of State-run colonization and agro-industrial growth projects, like Prodecer. Since the 80s, being supported by the Japanese government and private banks, Prodecer has launched the extensive industrial production of soybeans<sup>24</sup>, now the primary agricultural product cultivated in the Cerrado, and it was followed by more than 700 similar large-scale projects, heavily sponsored by the Brazilian government. Inexorably, the enlargement of monoculture of soybeans in the Cerrado has created spaces for the involvement of foreign investment by transnational agroindustry giants.

A second phase of the expansion of the phenomenon of

---

<sup>23</sup> OLIVEIRA, G. de L.T. ob. Cit.

<sup>24</sup> EMBRAPA "Soja no Brasil. Tecnologias de Produção de Soja Região Central do Brasil". Embrapa Soja, Sistema de Produção, No 1, 2012

Land Grabbing in Brazil was connected with the production of sugarcane-ethanol, a bio-fuel, and today foreign corporations control approximately the 22% of Brazilian sugarcane and ethanol companies<sup>25</sup>.

While sugarcane cultivation has traditionally been concentrated in the State of São Paulo, that produced 346,292,969 tons of sugarcane, according to the sugarcane industry association UNICA<sup>6</sup> about the 2008/2009, equal to 70% of the country's total annual harvest, and the country's north-eastern region, but is now expanding into the regions of Amazonia and the Cerrado.

In 1975, a division of the federal government's National Company of Agricultural Research<sup>26</sup>, created specifically oriented towards the Cerrado, creating alterations in the pH and nutrient availability of the Cerrado soils that rendered it more adapt to intensive production of hybrid types of soybeans, cotton and sugarcane<sup>27</sup>. This caused the increasing influx of foreign investors and Japanese immigrants or descendants, with the newborn Japanese International Cooperation Agency (JICA) to increase the disposal of agricultural products from Brazil in the international market, especially grains and soybean<sup>28</sup>.

The success of the relationship between JICA project and the Brazilian state stimulated, in 1975, the increase of the project, with the Japanese-Brazilian Cooperation Program for the Development of the Cerrado. This stimulated also the enlargement of the program in other areas of Brazil, such as the states of Goiás,

---

25 CLEMENTS, E.A.; FERNANDES, B.M, Ob. Cit.

26 EMBRAPA ob. Cit.

27 NASSAR, Paulo, *Relações Públicas: na construção da responsabilidade histórica e no resgate da memória institucional das organizações*. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2007.

28 PIRES, Mauro Oliveira. *Programas agrícolas na ocupação do Cerrado*. *Sociedade e Cultura*, v. 3, n. 1, p. 111-131, 2000

Mato Grosso, Mato Grosso do Sul and Bahia in 1987, and the states of Tocantins and Maranhão in 1994.

The Agricultural Production Company (CPA) jointly owned by Japanese (49%) and Brazilian (51%) public and private capital administered this “colonization projects”. CPA provided highly subsidized and flexible credit for land purchase and agricultural production, with a big role played by JICA in all aspects of the project.

Currently, the state of Mato Grosso contains most foreign-owned land devoted to the production of ethanol (19.99%), followed by Sao Paulo (13.48%), Mato Grosso do Sul (11.7%), Bahia (9.41%), Minas Gerais (7.73%), Parana (7.59%), Goiás (6.23%) and Para (5.84%). This focus of foreign-owned lands in the main sugarcane production zone (Sao Paulo, Parana, and portions of Mato Grosso do Sul, Minas Gerais and Goias) is a proof of the growing role of ethanol production in land grabs<sup>29</sup>.

After this phase, in 1995, Brazil’s National Congress approved an alteration to the Brazilian Constitution, rejecting article 171, which had previously made a distinction between national and foreign companies based on foreign capital.

Three years later, in 1998, another alteration was made by way of an Informed Opinion (GQ181) issued by the Office of Solicitor General (AGU) at the direct appeal of the administration of President Fernando Henrique Cardoso. The Informed Opinion saw the relinquishment of “any form of effective control [by the federal government] on land purchase by foreign companies in Brazil”. The Cardoso administration was very favorable towards

---

29 BORRAS, S.M.; McMICHAEL, P.; SCOONES. I. The politics of biofuels, land, and agrarian change: editors introduction. *Journal of Peasant Studies*. 37(4): 575-92, 2010



foreign investments, with other radical legislative changes (between 1997 and 2010), than removed their limits and controls in the acquisition of land in Brazil<sup>30</sup>.

One of the most clearly result of the phenomenon is the incrementing of the land prices: between June 1994 and June 2010 prices for agricultural land witnessed an increase of more than 430 percent, rising from R\$ 1188.30 to R\$ 7490.40 in the sixteen-year period, Based on September 2012 exchange rates <sup>31</sup>.

Regarding the foreign grab in Brazil, the AGU has now recognized “the Brazilian State has lost effective control over the acquisition and renting of these lands’ by foreigners” and it is necessary to consider “legal alternatives to restrict foreign capital from accessing land... as a strategic mechanism in defense of national sovereignty”<sup>32</sup>.

### 3. THE ROLE OF LULA’S ADMINISTRATION

The former President Luiz Ignacio ‘Lula’ da Silva in his mandate, concluded in 2010, tried to resolve the problem, underlined by AGU, to the loss of control over acquisition and renting of lands by foreign capital.

Four basic lines marked the environmental policy of Brazil, in the first Lula government. The Ministry of the Environment 1) promoted sustainable development, in the environmental, social and economic aspects; 2) promoted the cooperation of the socie-

---

30 OLIVEIRA, A. U., ob. Cit.

31 CLEMENTS, E.A.; FERNANDES, B.M, Idem. Ob. Cit.

32 Idem. Ob. Cit.

ty in decision-making; 3) reinforced the National Environmental System (SISNAMA), with shared environmental management between federal, state and local governments; and 4) involved different sectors of government in the solution of environmental problems, so-called principle of “mainstreaming”<sup>33</sup>.

One of the first act of his government was an action to recover public lands in the Amazonia’s area stolen by private actors, with an action to control and eventually revoke the ownership documents. This because only in Pará, about 30 million hectares are in the hands of land grabbers, using false documents, many of them forged in real estate registries. The first purpose of Land Grabbing in this area is to resell the land on a large scale and, therefore, financial gain, and this is underlined in an official document called “a grilagem de terras públicas na amazônia brasileira”, wrote in 2006, in a collaboration, by the president Luiz Inácio Lula da Silva, his vice-president José Alencar Gomes da Silva, the Ministry of environment, Marina Silva and the Secretariat of the Amazonian Coordination.

The Ordinance No. 10, December 1, 2004, by Incra11, and the Ministry of Agrarian Development (MDA) introduced the control of ownership documents into 370 municipalities of the Legal Amazon, for lands with an extension bigger than 100 hectares.

Another standard issued by the Lula’s government for the regularization of plots up to 500 hectares was Law No. 11,196 / 2005. The legislation has authorized the Incra to make land use concessions final for purposes according to the agrarian reform, without request, because the Constitution allows the sale of fe-

33 KAGEYAMA P.Y., SANTOS J.D. Aspectos da Política Ambiental nos governos Lula. Revista Faac, Bauru, v. 1, n. 2, p. 179-192, out. 2011/mar. 2012

deral lands to the 2500 hectares limit. Above this limit, only with the authorization of Congress.

“The idea behind these rules is very good, but in practice the INCRA register does not work and there is no monitoring system of registry offices. Because of this, they continue without concrete results” said Girolamo Trecani, Professor of Agricultural Law of the Federal University of Pará (UFPA), in 2006, explaining that, in Pará, in most cases, transactions in the land market happen regardless of the rules and disregarding the requirement of many documents. According to the law, for example, every purchase of a property should be referred to the registration number of the Incra, but usually it did not happen<sup>34</sup>.

Trecani believes that the Lula government was not so different from previous by failing to arrange and gather to conduct serious analysis of the problem, the land information disperse in Incra in Iterpa and Justice.

“Who has an interest in this land chaos?” This must be the first question for Trecani. He claims that a commission formed by the State and civil society organs should be formed to collect and analyze this information and try to make a more consistent valuation of the problem and that the decision to block the registrations of all pareses rural properties with over 2.5 hectares, opens a possibility of change the situation.

On 17 February 2005, the federal government “banned” 8.2 million hectares in the area of influence of the Cuiabá-Santarém highway (BR-163) to any activity that would involve clearcutting trees. The measure was introduced by unprecedented instrument of “provisional administrative limitation” (“limitação

34 SOUZA, Oswaldo Braga de, Quem chega primeiro na Amazônia: o Estado ou o grileiro?, November 2006

administrativa provisória”) to prevent any significant environmental impact until a plan for allocation of local public areas was completed, which included the study for the creation of new protected areas, sustainable forest district and settlements land reform<sup>35</sup>. The region was considered until then one of the main fronts of deforestation and illegal occupation of Amazon lands, mainly stimulated by the road-paving announcement. The action was part of the environmental set launched by the government in response to the series of killings of rural workers and leaders of social movements and, in particular, the death of the missionary nun Dorothy Stant in Anapu <sup>36</sup>.

One year later, the areas “banned” on the BR-163 street were declared new conservation areas in the region and included in the Amazon National Park, with an addition of over 6.4 million hectares. The new areas were incorporated in the first Sustainable forest District, set up together with them, with an area of 16 million hectares, of which 5 million for forest management. The goal of the district is to implement policies that encourage the sustainable use of forest products and services.

Always as a response to the assassination of Sister Dorothy, Incra signed an agreement with the army for two years, with the possibility to extend it to carry out land survey in some critical areas of conflict of land in Pará.

However, the Amazon was not a demographic void, since about 20 million Amazonians mostly gatherers, small and poor farmers who survive, in terms of food and economy, at the expense of yet well preserved natural structure of the biome. The-

---

35 Idem. Ob. Cit.

36 Idem. Ob. Cit.

refores, the region needed a public policy designed to this reality, characterized by a meeting between the interests of biodiversity and population. In this sense, it was very important to the “Plano Nacional de Áreas Protegidas” (PNAP), an inter-ministerial and crosscutting project established in April 2006 by Decree No. 5758 establishing an integrated management policy for the whole of Brazil’s protected areas<sup>37</sup>. The plan called for the adoption of social inclusion measures to promote the sharing of benefits arising from biodiversity conservation and poverty reduction. Different sectors of government and society participated at the definitions of principles, guidelines, objectives and strategies. The implementation of the Plan would be made through technical cooperation agreements signed by the Ministry, NGOs and representatives of social movements, national and international level, a memorandum of understanding<sup>38</sup>.

The plan was a tool for implementation of the work program to the CBD Protected Areas, meets the deliberations of World Summit for the Sustainable Development - WSSD; The Convention on Biological Diversity Strategic Plan and The National Conferences of the Environment / CNMAs (2003 and 2005).

The large cross-environmental action Lula’s first government was undoubtedly the so-called Action Plan for Prevention and Control of deforestation in the Amazon (PPCDAM) established in 2003 by Presidential Decree. In this sense, this plan had committed joint action of 13 ministers involved more directly with Amazon. The ministers promised to put their teams in line with

37 KAGEYAMA P.Y., SANTOS J.D. Aspectos da Política Ambiental nos governos Lula. Revista Faac, Bauru, v. 1, n. 2, p. 179-192, out. 2011/mar. 2012.

38 MMA - Ministry of the Environment. Monitoramento do Desmatamento no Bioma Cerrado 2002-2008: dados revisados. Brasília: IBAMA, MMA, 2009.

the objectives of the Plan, agreed and put into on the table. It was certainly unequal proportion with the ministries assumed and incorporated these premises, but partnerships between some delegates were essential to that at the end, the result was successful, as was verified during the implementation of the Plan.

About the area of Cerrado, Lula launched a plan to preserve and recover the area, called PP Cerrado, the “Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado”, in 2010<sup>13</sup>. It’s a ten years project created with the aim of fulfilling the Brazilian goal - taken in 2009 in Copenhagen - that is reduction by 40% of carbon dioxide emissions from deforestation in the biome by 2020 and the law No. 12.187 of 29 December 2009, establishing the National Policy on Climate Change, specifically in Article 12, reiterated the voluntary national commitments to emissions mitigation actions.

Some planned actions in this project are the creation of 2.5 million hectares of new protected areas, demarcation of 5.5 million hectares in indigenous lands, hiring 4500 brigade for fighting fires and credit line for the recovery of eight million hectares of degraded pastures. The actions of PP Cerrado have immediate applicability - from 2010 to 2020 - aimed at results in the last year. The resources of the federal government to move forward the plan between 2010 and 2011, were around R\$ 440 million.

The plan is now divided in two phases, a first activated in the years 2010-2011 and the second in the years 2015-2016. The first phases was based on four points Monitoring and Control; Protected Areas and Regional Planning, with the objective of consolidate and create old and new areas of protection; Fostering

Sustainable Production Activities; Environmental Education.

The second phase was based on twelve points, for example the implementation of forests, the development of the trade of sustainable products, the record of the rural estates and the recovery of the degraded areas, the monitoring of deforestation, the creation and the reinforcement of protected area in the Cerrado.

The PP Cerrado is the operational tool for implementation of the strategic guidelines of the PCS, especially with regard to prevention and control deforestation.

The PCS is the Sustainable Cerrado Program, “to promote the conservation, restoration, recovery and sustainable management of natural ecosystems as well as the appreciation and recognition of their traditional populations, seeking conditions to reverse the negative environmental impacts of the occupation process the Cerrado”, according with the Minister of environmental site, developed by a working group about Cerrado in 2003.

It is based on five objectives: Promote the conservation and sustainable use of the Cerrado ecosystems; Promote the protection and recovery of the environment; Promote environmental timely payments and adjust production systems to social and environmental sustainability criteria; Strengthen the livelihoods of traditional communities and family farmers in the Cerrado, ensuring access to land, natural resources and means of production necessary for their stay in the region; Strengthen the participation of society in environmental management Biome and promote mainstreaming and decentralization of public policies on sustainable use of natural resources of the Cerrado.

In 2007, in the face of imminent global food and energy crisis

and in response to considerable concern expressed by INCRA and AGU, the Federal Government, led by President ‘Lula’ began to re-assess the need to re-establish limits to land appropriation by foreigners and regulate the process.

In 2008, the AGU dispensed a new Informed Opinion (LA-01), adopted by the President and published in the Official Gazette of August 23, 2010, and therefore binding effect for all Federal Public Administration. It contains the acquirement of rural estates by companies in which foreigners control 50 percent or more of the shareholdings, and limits the suitable amount of land that can be owned in any given municipality to no bigger than one-fourth of the total municipal area. According to the legislation, national companies with a majority of foreign capital cannot obtain rural land properties of more than 50 fiscal units. The actual legislation also grants INCRA authority to control foreign acquirements<sup>39</sup>.

#### 4. THE ROLE AS A BUYER: THE CASE OF MOZAMBIQUE

As a country intensely affected by Land Grabbing that has tried to address this problem, although not very efficiently, with the implementation of the regulation for impede an uncontrolled usurpation of national land by foreign companies , Brazil has become an avid promoter of land grabbing practices abroad<sup>40</sup>.

---

39 AGU – Advogado-Geral da União, Parecer n° LA-01. Brasília, 19 August 2010. Available from:[http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351&ID\\_SITE](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351&ID_SITE)

40 KAGEYAMA P.Y., SANTOS J.D. ob. Cit.



Brazil is active as land grabber in Latin America and in Africa, in particular in Mozambique<sup>41</sup>.

The Brazilian agroindustry expansion in Latin-American countries is not unique to any particular administration and the process has been ongoing since the mid 1960's. The Lula' administration strongly supported the acquisition of lands on the Latin American continent. Paraguay is a good sample of this phenomenon, because of the 31 million hectares of arable land, 25 percent is in the hands of foreigners, with Brazilians controlling approximately 4.8 million hectares, almost 15 percent of the total area<sup>42</sup>.

With the start of the Green Revolution, monocultures of soybeans and other commodity crops expanded fast across rural areas and many people, known as 'brasiguaios', migrated to Paraguay and acquired land, generally in the border area, mainly for soybean production<sup>43</sup>. The soybean production, that now occupied the 30% of all-agricultural, has contributed to an increase in poverty, because caused force displace of rural workers in urban areas where they are usually unemployed for lack of useful skills, and to stimulate land conflicts. Under the pressure of landless peasants and indigenous people, the State initiated, in 2011, an investigation into the veracity of land title documents held by foreigners in the country<sup>44</sup>.

Despite the case of Brazilian Land grabbing in Latin America, the most important example of the Brazilian active role of Grab-

---

41 CLEMENTS, E.A.; FERNANDES, B.M, *Idem*. Ob. Cit.

42 HANLON, J.; MOUSSEU, F.; MITTAL, A., *Understanding land deals in Africa: Country report: Mozambique*. Oakland, CA: The Oakland Institute, 2011.

43 GALEANO L. A. *Las dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina. el caso de Paraguay*, Informe Preliminar, 2010

44 *Idem*

bing is the case of Mozambique.

Mozambique is a sub-Saharan state with a population of about 25.8 million. The country is one of the world's most impoverished nations, ranking 180 out of 187 countries according to the 2015 United Nation's Human Development Index<sup>18</sup>. In 2009, just under 55 percent of the total population lived below the national poverty line, living on 18 Meticaís – US\$ 0.50 – or less a day, while at least 35% of households currently face chronic food<sup>45</sup>. The country is highly dependent on external aid and imports in order to meet the material needs of its population and advance programs of poverty alleviation and other development objectives. After almost five centuries of Portuguese colonial rule, the Mozambican people won independence on June 25, 1975<sup>46</sup>.

On November 15, 1975, Brazil officially established diplomatic relations with the new country, but for a long time the level of involvement and partnership between the two States remained limited at political and diplomatic agreements<sup>47</sup>.

Foreign investment in the country has thus expanded rapidly in recent years. According to the National Bank of Mozambique<sup>19</sup>, the net inflow of foreign direct investment (FDI) in 2013 amounted to \$ 5.9 billion, up 15.8% from 2012, making Mozambique the third largest destination for FDI in Africa and Mozambique quickly becoming the 'hotspot' for Brazilian investments

---

45 AUBREY, S., *EUROPAFRICA*, by with the support of Seufert, P. and Suárez, S.M. (Bio)fueling Injustice? Europe's responsibility to counter climate change without provoking land grabbing and compounding food insecurity in Africa. The *Europafrica 2011 Monitoring Report on EU Policy Coherence for Food Security*. 2012.

46 REPUBLIC OF MOZAMBIQUE, *Estratégia para Reflorestamento*. Ministério da Agricultura e Direção Nacional de Terras e Florestas, Maputo, July 2009

47 CLEMENTS, E.A.; FERNANDES, B.M, *Idem*. Ob. Cit.

in Africa, with a growth in trade and also in agricultural development projects and programs, such as those associated with Prosavana. This growth is asymmetric, for example, of the total US\$ 85.3 million in goods exchanged between the two trading partners in 2011, Brazil's exports to Mozambique accounted the 64.8% of exports, according to Mozambique's Ministry of Foreign Affairs (MRE) and Department for the Promotion of Trade and Investments (DPC) (MRE/DPR 2012).

The Brazilian governments, in 2012, announced the intention of implementing the "More Food Program", and the President Lula confirmed his country's strong commitment to Mozambique's food sovereignty in a discourse made in Maputo on a last visit to the country during his final mandate<sup>48</sup>.

Today, the country has become the epicenter of Brazilian investments in Africa. The inauguration of a National Strategy for Biofuels (Resolução n°. 22/2009) and of the Triangular Accord for the Development of Agriculture in the Tropical Savannahs in Mozambique, by Japanese, Brazilian and Mozambican officials, also in 2009, are linked with the growth of Brazilian presence in the country<sup>49</sup>. That triangular Accord, called Prosavana<sup>20</sup> is based on the Program of Brazilian and Japanese Cooperation for the Agricultural Development of the Brazilian Cerrado, Prodecer, started in the 1970s and financed mainly by Japan. The idea is to share the knowledge acquired in the development of the Cerrado with Mozambique, and contribute the advance of agricultural efficiency in the country, with the goal to alleviate poverty and guarantee food security, job creation and sustainable develop-

---

48 CLEMENTS, E.A.; FERNANDES, B.M, *Idem*. Ob. Cit.

49 CLEMENTS, E.A.; FERNANDES, B.M, *Idem*. Ob. Cit.

ment<sup>50</sup>. The plan wants to export a Brazilian model in an area based on small-land holdings largely cultivated by family farmers, an opposite agrarian structure in contrast with Brazil, that is dominated by latifúndios, according to the Brazilian geographer Vicente Eudes Lemos Alves, of the State University of Campinas, that analyzed the point of contact and contrast of agrarian question in Brazil and Mozambique<sup>51</sup>.

The project is directed by the Brazilian Agricultural Research Corporation, but several partners are involved in the project, such as the Brazilian Cooperation Agency, the Japan International Cooperation Agency, the Ministry of Agriculture in Mozambique and the Mozambique Institute for Agrarian Research.

The area of Mozambique more involved is the “Nacala Corridor”, an extremely fertile and productive region in the northern part of the country.

One of the key-point is the question of community consultations, especially after the protests against the Brazilian corporation Vale, involved in the relocation of 1313 families between November 2009 and April 2010.

In response to the escalating discontentment, the Prime Minister Aires tried to disconnect Prosavana with the notion of neo-colonialism, affirming that the project does not intend to ‘transfer Brazil to Mozambique,’ but transfer relevant technologies and spur agricultural development in the region”, in the tentative to

---

50 MOCUMBE, S. IIAM foi palco da assinatura do Acordo Triangular para o Desenvolvimento da Agricultura das Savanas Tropicais em Moçambique. Boletim do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM). Edição Trimestral Julho-Outubro de 2009. (12), Ministério da Agricultura, 4-5.

51 ALVES, V. E. L., A questão agrarian brasileira e moçambicana: semelhanças e diferenciações. GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, n. 29 of 2011 - Especial, 57 - 74

greenwash the project<sup>52</sup>.

According to Mozambique's Strategy for Reforestation, the country possesses about 36 million hectares of arable land, of which about 5.7 million hectares currently under cultivation, but only 3% of land is occupied by agribusiness<sup>53</sup>. The "uncultivated", usually used by the rural population to survive, represent extremely lucrative refuges for Brazilian agribusinesses, also because the price of land in Brazil is growing. All land in Mozambique refers to the State, and in accordance with the 1997 Land Law (Lei de Terras 19/97), cannot be bought or sold, but can be used in force of the acquisition of Land Use and Benefit Titles, (Direitos de Uso e Aproveito de Terra), which are usually arranged for terms of up to 50 years, with the possibility of a renovation<sup>22</sup>. Agribusinesses do not need to make investments to buying land in Mozambique and the annual tax is US\$ 1.00 per hectare on all land<sup>54</sup>.

Until recently, the majority of Brazilian corporations active in Mozambique have been just a handful of construction, engineering, energy and extractive industry giants, such as Vale, Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez and Electrobras, operating with the support of the Brazil's National Bank of Social and Economic Development (BNDES).

Since 2009 there has been a growth in the Brazilian corporations and government organizations connected to the agro-industry and agro-energy sectors, particularly, SLC Agrícola, Petrobras Biocombustíveis, and BMG<sup>55</sup>.

52 RANGEL, A. Brazil: Mozambique cedes land to Brazilian Agribusiness, Global Voices Online. 30 August 2011

53 REPUBLIC OF MOZAMBIQUE, ob. Cit.

54 HANLON, J.; MOUSSEU, F.; MITTAL, A., ob. Cit.

55 CLEMENTS, E.A.; FERNANDES, B.M, Idem. Ob. Cit.

Miguel Rosetto director of Petrobras Biocombustíveis, which is actually growing sugarcane in Mozambique, has expressed the company's purpose to produce ethanol in the country, and the project is already in the final phase of implementation and definition of rules, such as minimum standards of product and the price definition<sup>56</sup>.

The money that is now invested into agribusiness in the Nacala Corridor is essentially reconstructing the local experience under Portuguese colonialism, when the administration offered the most fertile lands in the area to Portuguese investors.

Mozambique's National Peasants Union (UNAC) has been leading a battle to raise consciousness about the situation in the Nacala Corridor and to oppose ProSavana. Strong national and international opposition has helped to slow down the project and derail some of its more aggressive land grabbing components<sup>57</sup>.

## CONCLUSION<sup>58</sup>

Behind the history of the Brazil's phenomenal economic, agrofuel and agricultural producing capacity growth there is a history profoundly marked by colonial exploitation, rural oppression, dispossession and an inequitable and increasingly concentrated system of land ownership, where just 1.5 percent of rural land owners occupying 52.6 percent of all agricultural lands<sup>59</sup>.

56 SARAIVA, A. Petrobras confirma projeto de produção de etanol em Moçambique, Valor Econômico, 3 May 2012

57 GRAIN, Brazilian megaproject in Mozambique set to displace millions of peasants, 2012, available from: <https://www.grain.org/article/entries/4626-brazilian-megaproject-in-mozambique-set-to-displace-millions-of-peasants>.

58 Giulia Parola

59 DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra, Brasil – Relatório DATALUTA 2010. Presidente Prudente: NERA – Núcleo

The analysis of land grabbing in Brazil highlights the reasons of the recent interest in acquiring agricultural land in Mozambique and the twofold role of the Brazilian government's posture regarding the practice of Land Grabbing. While trying to limit the acquisition of agricultural land by foreigners at home in the name of protecting national sovereignty and food security<sup>60</sup>, Brazil is concurrently encouraging Land Grabbing connected with the agribusiness in Mozambique as a mean to achieve food security and thus, national sovereignty. Furthermore, with a program, the Prosavana, which is trying to export to Mozambique a model of agribusiness development that has strongly failed the challenge of guarantee food security and sustainable development in Brazil and destroyed one of the richest ecosystems in the world.

Over 65 million Brazilians currently live in a situation of food insecurity, one-third of the entire population<sup>61</sup>, especially for the inability to think and implement a real agrarian reform, and now the duplication of this model in Mozambique, in a very different agricultural context and still characterized by family farmers<sup>62</sup>. The expansion of the copy of the Cerrado's model in this context

---

de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária - FCT/ UNESP 2011. Available from: [http://docs.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta\\_brasil\\_2010.pdf](http://docs.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta_brasil_2010.pdf)

60 BANCADA do PT. Declaração de voto da Bancada do PT. PT na Câmara. 13 July, 2012. Available from: [http://www.ptnacamara.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11743:declaracao-de-voto-da-bancada-do-pt-&catid=1:latest-news&Itemid=108](http://www.ptnacamara.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=11743:declaracao-de-voto-da-bancada-do-pt-&catid=1:latest-news&Itemid=108); ANTON, S., From food security to food sovereignty: the Fome Zero Food Acquisition Program in the Pontal do Paranapanema, Brazil. Thesis (Masters of Latin American Studies) - Simon Fraser University, Latin American Studies Program, Burnaby, Canada, 2011.

61 IBGE. PNAD - Segurança Alimentar 2004/2009: Insegurança alimentar diminui, mas ainda atinge 30,2% dos domicílios brasileiros. Comunicação Social, 26 November 2010. Available from: [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_imprensa.php?id\\_noticia=1763](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_imprensa.php?id_noticia=1763)

62 ALVES, V. E. L., A questão agrária brasileira e moçambicana: semelhanças e diferenças. GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, n. 29 of 2011 - Especial, 57 - 74

could be a dangerous for the families that living in the area of Nacala and who survive with subsistence farming, because normally the implementation of monocultures creates forced migrations and dispossession.

For example, in October of 2012, local leaders from the National Peasants' Union of Mozambique (UNAC) met in Nampula City to discuss the ProSavana project and, in the final declaration of the meeting, the association said that they “are extremely concerned that ProSavana requires millions of hectares of land along the Nacala Corridor, when the local reality shows that such vast areas of land are not available and are currently used by peasants practicing shifting cultivation.”

UNAC also says that ProSavana is the result of a top-down policy that does not take into consideration the demands, dreams and basic concerns of peasants and that it will generate landlessness, social upheaval, poverty, corruption and environmental destruction<sup>63</sup>.

The arrival of foreign capital in countries that need it is not automatically a dangerous idea, because it can bring new investment, jobs and the sharing of technology, but Brazil is exporting not only a project with enormous problems already in the domestic application, but also the social problems connected with it, among which also the increase of conflicts and the dispossessions already saw in the homeland.

---

63 GRAIN, [Brazilian megaproject in Mozambique set to displace millions of peasants](https://www.grain.org/article/entries/4626-brazilian-megaproject-in-mozambique-set-to-displace-millions-of-peasants), 2012, available from: <https://www.grain.org/article/entries/4626-brazilian-megaproject-in-mozambique-set-to-displace-millions-of-peasants>.



## BIBLIOGRAPHY

- AGU – Advogado-Geral da União, Parecer n° LA-01. Brasília, 19 August 2010. Available from: [http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto = 258351&ID\\_SITE](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto = 258351&ID_SITE)
- AGUIAR, L. M. S. & Camargo, A. J. Cerrado Ecologia e Caracterização. Brasília: EMBRAPA/DF, 2004.
- ALVES, V. E. L., A questão agrarian brasileira e moçambicana: semelhanças e diferenciações. GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, n. 29 of 2011 - Especial, 57 – 74
- ANTON, S., From food security to food sovereignty: the Fome Zero Food Acquisition Program in the Pontal do Paranapanema, Brazil. Thesis (Masters of Latin American Studies) – Simon Fraser University, Latin American Studies Program, Burnaby, Canada, 2011.
- BANCADA do PT. Declaração de voto da Bancada do PT. PT na Câmara. 13 July, 2012. Available from: [http://www.ptnacamara.org.br/index.php?option = com\\_content&view = article&id = 11743:declaracao-de-voto-da-bancada-do-pt-&catid = 1:latest-news&Itemid = 108](http://www.ptnacamara.org.br/index.php?option = com_content&view = article&id = 11743:declaracao-de-voto-da-bancada-do-pt-&catid = 1:latest-news&Itemid = 108)
- BATISTA, F. SLC quer triplicar de tamanho até 2020. Valor Econômico. 9 February 2012. Available from: <http://www.valor.com.br/empresas/2523758/slc-quer-triplicar-de-tamanho-ate-2020>

BENTHAM, J. An Introduction to the Principles of Morals and Legislation. Burns & Hart 1970, pag. 296

BORRAS, S.M.; McMICHAEL, P.; SCOONES. I. The politics of biofuels, land, and agrarian change: editors introduction. Journal of Peasant Studies. 37(4): 575-92, 2010

BORRAS Jr.; SATURNINO M. Jennifer; GOMEZ S., Land grabbing in Latin America and the Caribbean. The Journal of Peasant Studies Vol. 39, Nos. 3-4, July-October 2012, 845-872

BRANFORD, S. Food crisis leading to an unsustainable land grab. The Guardian 22 November 2008

BRITO, B.; BARRETO, P., Aplicação da Lei de Crimes Ambientais pela Justiça Federal no setor florestal do Pará. Revista de Direito Ambiental, n.37, 2005.

CALABAR DECLARATION, 2013. <http://wrm.org.uy/meetings-and-events/calabar-declaration/>

CLEMENTS, E.A.; FERNANDES, B.M, Land Grabbing, Agribusiness and the Peasantry in Brazil and Mozambique, <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk/technology/mozambique/files/pics/d137384.pdf>, 2013.

DALGO L.S.C., SUHETT L.S.M, Uma Análise Legal e Econômica do Desmatamento na Amazônia, Escola Politécnica Da Universidade Federal Do Rio De Janeiro, 2009

DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra, Brasil – Relatório DATALUTA 2010. Presidente Prudente:

NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – FCT/ UNESP 2011. Available from: [http://docs.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta\\_brasil\\_2010.pdf](http://docs.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta_brasil_2010.pdf)

DEININGER, K., Land policies for growth and poverty reduction. World Bank Policy Research Report, No. 26384 2003, London: and New York: World Bank and Oxford University Press

DEININGER, K.; BYERLEE, D. ; LINDSAY, J.; NORTON, A.; SEL-OD H. ; STICKLER, M. Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?” Washington, DC: The World Bank, 2011

DE SCHUTTER, O., How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland. The Journal of Peasant Studies Vol. 38, No. 2, March 2011, 249–279

EMBRAPA “Soja no Brasil. Tecnologias de Produção de Soja Região Central do Brasil”. Embrapa Soja, Sistema de Produção, No 1, 2012

AUBREY, S., EUROPAFRICA, by with the support of Seufert, P. and Suárez, S.M. (Bio)fueling Injustice? Europe's responsibility to counter climate change without provoking land grabbing and compounding food insecurity in Africa. The EuropAfrica 2011 Monitoring Report on EU Policy Coherence for Food Security. 2012.

FAO, The land market in Latin America and the Caribbean: concentration and foreignization, 2014

GALEANO L. A. Las dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina. el caso de Paraguay, Informe Preliminar, 2010

GLAUSER, M. Extrajeirización del território paraguayo. Asunción: Base IS, 2009.

GEIVER, L.; HOLLY, J. International Ethanol Report. Ethanol Producer Magazine. July 2010

GRAIN, The 2008 land grab for food and financial security. GRAIN Briefing. October 2008.

GRAIN, Land grabbing in America Latina, 2010, grain.org

GRAIN, Brazilian megaproject in Mozambique set to displace millions of peasants, 2012, available from: <https://www.grain.org/article/entries/4626-brazilian-megaproject-in-mozambique-set-to-displace-millions-of-peasants>.

GRAIN, “The land grabbers of the Nacala Corridor”, February 2015, grain.org

IBGE. PNAD – Segurança Alimentar 2004/2009: Insegurança alimentar diminui, mas ainda atinge 30,2% dos domicílios brasileiros. Comunicação Social, 26 November 2010. Available from: [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_impressao.php?id\\_noticia = 1763](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impressao.php?id_noticia = 1763)

IMF, Republic of Mozambique and the IMF, at imf.org

INMAN, P., Brazil’s economy overtakes UK to become world’s sixth largest. The Guardian. 6 March 2012. Available from: <http://www.guardian.co.uk/business/2012/mar/06/brazil-economy-worlds-sixthlargest>

KAGEYAMA P.Y., SANTOS J.D. Aspectos da Política Ambiental nos governos Lula. Revista Faac, Bauru, v. 1, n. 2, p. 179-192, out. 2011/mar. 2012.

LAND MATRIX DATASET, may 2014. <http://www.landmatrix.org/en/>

MACHADO, L.C.P. As necessidades humanas, os saberes, a utopia: a agroecologia, os cerrados e a sua protecao.” In Agroecologia e os desafios da transicao agroecological. Sergio Sauer and Moises Balestro (eds.). Sao Paulo: Expressao Popular, 2009.

MMA - Ministry of the Environment. Monitoramento do Desmatamento no Bioma Cerrado 2002-2008: dados revisados. Brasília: IBAMA, MMA, 2009.

MMA, “Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas”, 2010, [http://www.mma.gov.br/estruturas/201/\\_arquivos/ppc cerrado\\_201.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/201/_arquivos/ppc cerrado_201.pdf)

MMA, “Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado”, 2014 [http://www.mma.gov.br/images/arquivos/florestas/controle\\_e\\_prevencao/PPCerrado/PPCerrado\\_2fase.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivos/florestas/controle_e_prevencao/PPCerrado/PPCerrado_2fase.pdf)

MMA, “Iniciativa Cerrado sustentável”, <http://www.mma.gov.br/biomas/cerrado/iniciativa-cerrado-sustentavel>

MOCUMBE, S. IIAM foi palco da assinatura do Acordo Triangular para o Desenvolvimento da Agricultura das Savanas Tropicais em Moçambique. Boletim do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM). Edição Trimestral Julho-Outubro de 2009, (12), Ministério da Agricultura, 4-5.

NASSAR, Paulo, Relações Públicas: na construção da responsabilidade histórica e no resgate da memória institucional das organizações. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2007.

- HANLON, J.; MOUSSEU, F.; MITTAL, A., Understanding land deals in Africa: Country report: Mozambique. Oakland, CA: The Oakland Institute, 2011.
- ODILLA, F., Estrangeiros compram 22 campos de futebol por hora, A Folha de São Paulo. 2 November 2010
- OLIVEIRA, A. U., A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil – um retorno aos dossiês. AGRÁRIA, São Paulo 2010
- OLIVEIRA, G. de L.T. Land Regularization in Brazil and the Global Land Grab: A Statemaking Framework for Analysis, Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing 6-8 April 2011
- PENHA, E. A. Relações Brasil-África e geopolítica do atlântica sul, Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia, 2011
- PIRES, Mauro Oliveira. Programas agrícolas na ocupação do Cerrado. Sociedade e Cultura, v. 3, n. 1, p. 111-131, 2000
- PRODECER. MAPA – Ministry of Agriculture, Livestock and Supply. Japan-Brazil agricultural development cooperation programs in the Cerrado region of Brazil, Brasília: MAPA, 2002

RANGEL, A. Brazil: Mozambique cedes land to Brazilian Agribusiness, Global Voices Online. 30 August 2011

REPUBLIC OF MOZAMBIQUE, Estratégia para Reflorestamento. Ministério da Agricultura e Direção Nacional de Terras e Florestas, Maputo, July 2009

REPUBLIC OF MOZAMBIQUE, <http://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Mocambique/Historia-de-Mocambique>

SARAIVA, A. Petrobras confirma projeto de produção de etanol em Moçambique, Valor Econômico, 3 May 2012

SAUER S.; LEITE, S. P. Agrarian Structure, Foreign Investment in Land, and Land Prices in Brazil, Journal of Peasant Studies, 39, 2012.

SOARES, P.P.D., Por Um Brasil Rural Com Reforma Agrária, Revista da UFG, Vol. 7, No. 01, junho 2004 available here: [www.proec.ufg.br](http://www.proec.ufg.br)

SOUZA, Oswaldo Braga de, Quem chega primeiro na Amazônia: o Estado ou o grileiro?, November 2006

UNEP. The Rush for Land and Its Potential Environmental Consequence, 2011



VAZ, L. Parecer determina maior controle sobre aquisições de terras por estrangeiros, *Correio Braziliense*, 24 August 2010.

VON BRAUN, J.; MEINZEN-DICK, R., *Land Grabbing by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities*, 2009



# A MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS E A PARTICIPAÇÃO DOS POVOS

Lorena Varão<sup>1</sup>

Talden Farias<sup>2</sup>

## RESUMO

As riquezas minerais em terras indígenas são cobiçadas pela atividade minerária, que encontra obstáculo na Constituição Federal. É nesse contexto que desponta o Projeto de Lei n. 1.610/96, que tenta regulamentar a matéria tendo em vista a exigência constitucional. Em vista disso, este trabalho pretende fazer uma análise sóciojurídica sobre a perspectiva da realização de mineração em áreas indígenas, o que levará em conta o projeto de lei citado.

**Palavras-chave:** Meio Ambiente; Mineração; Terras indígenas.

---

1 Mestranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba e bacharel em Direito pela Universidade Federal do Piauí. Advogada e pesquisadora.

2 Doutor em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, doutor em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande, mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba e bacharel em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba. Advogado e professor da Universidade Federal da Paraíba.

## ABSTRACT

The mineral resources in indigenous lands are coveted by mining activity, that finds an obstacle in the Federal Constitution . In this context that blunts the Bill n. 1.610/96, which tries to regulate the matter according to the constitutional requirement. So, this paper aims to make a legal analysis of mining in indigenous areas, as well to analyse that bill.

**Keywords:** Environment; Mining; Indigenous Lands.

## INTRODUÇÃO

São sempre promessas de criação de empregos, melhorias nas condições de vida, dinamização da economia e ‘crescimento’. Contrastando com esse discurso, que comumente acompanha a instalação de grandes empreendimentos em mineração, depois chegam os impactos negativos: poluição, adoecimento da população, alteração de paisagens, biomas e modos de vida das comunidades atingidas, remoções, contaminação de cursos d’água, assoreamento, inchaço populacional durante o período de obras, especulação imobiliária e até trabalho escravo, dentre outros.

No centro desse conflito, comunidades tradicionais, a exemplo dos povos indígenas, denunciam a insustentabilidade da atividade minerária com suas práticas históricas de ocupação e uso do território. Dessa forma, diante do avanço das frentes de mineração em territórios indígenas, especialmente na região Norte do país, tal cenário vem ganhando espaço na esfera política nacional.

Com efeito, apesar de a Constituição Federal proibir tal atividade sem que haja uma legislação específica que a regule, observam-se inúmeras investidas de empresas transnacionais e de garimpeiros interessados nas riquezas contidas nos territórios de fronteira, muitas vezes ainda intocados.

Nesse diapasão, tramitam no Congresso Nacional vários projetos de lei que propõem regulamentar a exploração de recursos minerais em territórios indígenas. Todavia, ganha destaque o PL n. 1.610/96, de autoria do Senador Romero Jucá, que desde 2015 tramita em caráter de urgência, em virtude das pressões do setor energético.

Em vista disso, este trabalho tem como objetivo analisar as propostas contidas nesse projeto de lei sob a ótica dos interesses das comunidades afetadas, especialmente no que diz respeito ao direito à informação e à participação destas no processo de planejamento e instalação do empreendimento. Especificamente, visa-se questionar se o processo de licenciamento ambiental pode viabilizar a instalação de empreendimentos sem levar em conta a efetiva participação das comunidades afetadas.

O método utilizado para alcançar os objetivos, detectar erros e auxiliar a tomada de decisões foi o indutivo. Quanto à técnica de pesquisa, este trabalho combina a pesquisa documental com a bibliográfica. A relevância do trabalho reside na identificação do papel do licenciamento ambiental enquanto instrumento viabilizador do modelo de desenvolvimento que explora os recursos naturais sem levar em conta as externalidades locais. Além disso, procura dar mais publicidade ao avanço da atividade minerária em territórios indígenas no Brasil, o que constitui uma ameaça à

diversidade cultural protegida constitucionalmente.

## O AVANÇO DA MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi a primeira na América Latina a admitir que os povos indígenas têm direito a ser um grupo diferenciado na sociedade<sup>3</sup>. Em seu artigo 231, estabeleceu expressamente os direitos sociais e territoriais desses povos, bem como reconheceu os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, independentemente de titulação ou reconhecimento formal.

No que diz respeito à questão indígena, é necessário destacar que hoje o foco não é mais o reconhecimento da identidade desses povos, mas sim o uso dos direitos territoriais<sup>4</sup> e a resistência étnica contra o uso externo dos recursos naturais. Nesse contexto, a invasão das terras indígenas por não-índios para a exploração ilegal dos recursos naturais é uma realidade que atinge quase toda terra indígena no Brasil<sup>5</sup>.

Cabe mencionar que, conforme o art. 231, § 2º da CF/88, “as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes”. Apesar dessa previsão, a propriedade das terras indígenas ainda permaneceu com a União (art. 20, XI), competindo a ela “demarcar,

---

3 SOUZA FILHO, 2010, p. 487.

4 *Ibidem*, p. 483.

5 CURI, 2005, p. 222.

proteger e fazer respeitar todos os seus bens”.

Em contrapartida, no que diz respeito à mineração formal nessas terras, o artigo 231, § 3º, da CF/88, determina que “a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivadas com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei”.

No mesmo sentido, o art. 176, §1º, faz referência à atividade minerária em terras indígenas, afirmando que “a pesquisa e a lavra de recursos minerais [...] somente poderão ser efetuadas mediante autorização ou concessão da União [...], que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas”.

Portanto, cabe ao Congresso Nacional avaliar a necessidade da atividade minerária em terras indígenas, levando em conta que o que deve prevalecer são os interesses indígenas<sup>6</sup>, pois a execução de tais atividades, assim como a autorização do Congresso Nacional, só pode ocorrer nas condições específicas estabelecidas em lei (art. 176, § 1º). No entanto, embora seja um debate antigo no Congresso, ainda hoje a matéria não foi regulamentada.

Sabe-se também que, no momento presente, um quarto das terras indígenas registra processos minerários no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). São mais de 4.000 processos de requerimento minerário incidindo sobre 177 terras indígenas entre 1969 e 2016. Só no Pará registraram 2.357 títulos minerários concedidos pelo poder público, abrangendo desde autorizações de pesquisa à concessões de lavra. Ademais, segundo o Instituto Socioambiental (ISA), o território indígena

6 CURI, 2005, p. 223.

mais afetado é o dos Yanomamis, onde algumas aldeias já contam com cerca de 92% das pessoas contaminadas por mercúrio, usado na mineração de ouro<sup>7</sup>.

Inquestionavelmente, a mineração é uma das atividades que mais gera poluição, mormente no que diz respeito ao lugar onde a lavra ocorre, posto que se trata de extração de recurso natural não renovável. Entre os principais problemas ambientais causados, é possível ressaltar a poluição atmosférica, a poluição hídrica, a poluição sonora, a poluição visual e a degradação do terreno, o que obviamente inclui o desmatamento e, muitas vezes, a fuga de animais silvestres<sup>8</sup>. Segundo a Lei n. 6.938/81 (Política Nacional de Meio Ambiente), o conceito de poluição foi previsto no art. 3º:

- III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:
- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
  - b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
  - c) afetem desfavoravelmente a biota;
  - d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
  - e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

A respeito disso, Firmino Araújo de Matos<sup>9</sup> explica o seguinte:

---

7 Em algumas situações, áreas indígenas paraenses estão completamente cobertas pela cobiça da mineração, que, a despeito da recente queda dos preços das commodities, teve uma produção que praticamente dobrou na última década e fora fomentada, principalmente, por empresas como a Vale S.A., uma das maiores do mundo no setor e segunda colocada no ranking das empresas com mais processos minerários em TIs. Disponível em: <http://apublica.org/2016/06/em-terra-de-indio-a-mineracao-bate-a-porta-2/>. Acesso em: 28 jun. de 2016.

8 FARIAS, 2008, p. 25.

9 MATOS, 2003, p. 38-40.



1. a eliminação de espécies vegetais e animais, que ocorre também nas áreas próximas à de extração, objetivando permitir movimentação mais fácil do maquinário empregado nos trabalhos de mineração;
2. como decorrência do desmatamento imposto à área de extração e às vizinhas, o solo, tendo perdido a proteção natural oferecida pela vegetação, passa a sofrer as conseqüências do surgimento e/ou aceleração de processos erosivos, haja visto que o impacto das chuvas tende a ser sentido com maior intensidade;
3. o prejuízo estético provocado por ações de exploração mais agressivas e irracionais, muitas vezes com a criação de cavidades de significativa profundidade (ver Anexo A);
4. verifica-se, outrossim, aquilo que os coordenadores do trabalho acima referido chamam de perda do registro edafoestratigráfico, na medida em que o desenvolvimento das escavações, inevitavelmente, ao gerar destruição no meio físico, conduz à eliminação de informações úteis para o registro da história geológica, geomorfológica e pedológica das áreas em que ocorre a mineração;
5. a ocorrência de poluição sonora e atmosférica, decorrente da utilização do maquinário necessário para o exercício da aludida atividade econômica (em geral pesado e de porte significativo), que em operação nos locais de lavra ou sendo empregado no transporte dos materiais explorados, produzem barulho e poeira, ambos prejudiciais aos moradores vizinhos às áreas de extração e aos que nelas trabalham;
6. merece registro também, embora sejam mais relacionados ao meio ambiente artificial, os problemas provocados nas estradas de acesso às áreas de extração (quase sempre desprovidas de pavimentação asfáltica, passam a sofrer intenso desgaste com o tráfego contínuo dos caminhões transportadores das substâncias minerais exploradas, prejudicando o deslocamento dos que residem às proximidades), bem como aqueles referentes à circulação de veículos nas vias principais (a situação da Rodovia BR-316 e da Av. Pedro Álvares Cabral é exemplo de tal fato), que vêm a ser afetadas por conta da menor

velocidade desenvolvida pelos caminhos utilizados na atividade mineraria.

Outra consequência ambiental relevante, normalmente verificada quando à exploração mineral não se segue o devido trabalho de recuperação das áreas degradadas, é a proliferação de insetos e micro-organismos nas ‘lagoas’ formadas pela acumulação de água nas cavidades resultantes dos trabalhos de extração, sejam aquelas decorrentes das chuvas, sejam as provenientes do lençol freático muitas vezes também atingido. A água assim estagnada, permite, então, a proliferação de agentes favorecedores do surgimento de diversas doenças, tais como verminoses, ameba, esquistossomose, leptospirose etc., em evidente prejuízo à saúde pública.

Cabe mencionar que, segundo a Lei nº 8.176/91, em seu art. 2º, “constitui crime contra o patrimônio, na modalidade de usurpação, produzir bens ou explorar matéria-prima pertencentes à União, sem autorização legal (...)”. Ademais, conforme a Lei nº 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais) constituem crimes:

Art. 55. Executar pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença, ou em desacordo com a obtida.

Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora.

Por outro lado, como a Lei Fundamental estabelece a tríplice responsabilidade em matéria ambiental, nos termos do § 3º do art. 225, vale lembrar que o responsável pode também ser processado administrativa e civilmente, sendo que nesta vigora a responsabilidade objetiva, conforme dispõe o § 1º do art. 14 da Lei 6.938/81. Já a responsabilidade administrativa foi regulamentada pelo De-

creto 6.514/2008, que determina as seguintes penalidades:

Art. 63. Executar pesquisa, lavra ou extração de minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença da autoridade ambiental competente ou em desacordo com a obtida:

Multa de R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais) a R\$3.000,00 (três mil reais), por hectare ou fração.

Art. 61. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da biodiversidade:

Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Parágrafo único. As multas e demais penalidades de que trata o caput serão aplicadas após laudo técnico elaborado pelo órgão ambiental competente, identificando a dimensão do dano decorrente da infração e em conformidade com a gradação do impacto.

Parágrafo único. Incorre nas mesmas multas quem deixa de recuperar a área pesquisada ou explorada, nos termos da autorização, permissão, licença, concessão ou determinação do órgão ambiental competente.

Nesse sentido, imperioso destacar que a mineração é a única atividade econômica cuja responsabilidade ecológica foi estabelecida expressamente pela Carta Magna, pois o § 2º do mencionado dispositivo estabelece que “Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei”. Realmente, nenhuma outra atividade econômica recebeu menção constitucional expressa em relação a essa ou a qualquer outra obrigação de cunho ecológico.

É oportuno dizer que a mineração, segundo Melissa Curi<sup>10</sup>,

10 CURI, 2005, 225.

como qualquer outra atividade econômica no país, está inserida em um contexto neoliberal que confunde crescimento econômico com desenvolvimento. A noção de progresso, pautada em uma perspectiva quantitativa, mede o desenvolvimento de um país através de sua renda per capita, desconsiderando para tanto valores sociais, ambientais e culturais fundamentais.

Nesse processo, vários mecanismos<sup>11</sup> são utilizados, como a mercantilização da terra, a expulsão das comunidades tradicionais e a flexibilização das normas de regulação de modo a favorecer a rentabilidade dos investimentos. Isso acontece em vários países da América Latina, onde apesar de haver algumas políticas de caráter distributivo, adere-se à fórmula do modelo de desenvolvimento extrativista-exportador.

Assim, reitera Leff<sup>12</sup>:

A superexploração dos recursos, a degradação do ambiente e a expropriação das populações autóctones têm sido resultado da racionalidade econômica que tem expulsado a natureza do campo da produção e desterritorializado – marginalizado, quando não exterminado – as populações indígenas. A capitalização da natureza e a economicização do mundo vem destruindo as bases ecológicas da produção e subjugando culturas.

A propósito dessas afirmações, povos tradicionais denunciam constantemente como a atividade minerária tem sido desenvolvida de forma incompatível com suas práticas históricas de ocupação e uso do território. Considerando que os impactos da mineração nos ecossistemas locais afetam de diversas formas suas condições de reprodução material e cultural.

<sup>11</sup> *Ibidem*, 165.

<sup>12</sup> LEFF, 2006, p. 463.

Em virtude dos fatos supracitados, conflitos entre mineradoras e comunidades afetadas ganham destaque na esfera política nacional. Um exemplo disso nos é fornecido pela polêmica em torno do Projeto de Lei n. 1.610/96, que propõe regulamentar a exploração e o aproveitamento dos recursos minerais em áreas indígenas. Atualmente, esse projeto está tramitando na Câmara dos Deputados, em Comissão Especial, sob o caráter de prioridade<sup>13</sup>.

Vale lembrar que a urgência em aprovar esse projeto de lei vem na esteira da chamada “reprimarização” da economia brasileira<sup>14</sup>, sobretudo nas exportações. Em linhas gerais, isso significa que a economia tem passado a depender mais da exploração de commodities. Apesar da recente queda nos preços destas, a exportação de recursos naturais como minérios sustenta o saldo superavitário na balança comercial brasileira, o que garante o equilíbrio fiscal necessário para o país manter o compromisso com a dívida e com o capital financeirizado. Esse quadro vem implicando um fortalecimento de setores da sociedade e da economia que têm uma maior contradição com a destinação de terras para fins socioambientais, como é o caso das terras indígenas.

Consoante a isso, por se tratar de uma atividade que causa um efeito devastador nos territórios tradicionalmente ocupados por povos indígenas, o PL n. 1.610/96 traz consigo dispositivos que afrontam diretamente os direitos já reconhecidos a esses povos tradicionais. Dentre eles, destacamos os seguintes<sup>15</sup>:

a) Não há uma limitação ao número de mineradoras em uma mesma terra indígena, e isso é importante, pois existem

---

13 Disponível em: <http://apublica.org/2016/06/em-terra-de-indio-a-mineracao-bate-a-porta-2/>. Acesso em: 28 jun. de 2016.

14 SONAGLIO, 2010, p. 355.

15 CURI, 2005.

requerimentos que chegam a totalizar mais de 90% do subso-  
lo da terra indígena;

b) Apesar da necessidade e obrigatoriedade da realização de  
Estudo de Impacto Ambiental pra toda e qualquer atividade que  
tenha o potencial de gerar danos socioambientais, o PL não prevê  
essa exigência;

c) Desrespeito ao direito à consulta prévia, livre e informada,  
estabelecida pela Convenção 169 da OIT, da qual o Brasil é sig-  
natário. Segundo o Projeto de Lei, a decisão sobre os processos  
minerários se daria fora das instâncias decisórias das nações in-  
dígenas e a última palavra seria dada pelo Senado e pela FUNAI,  
a qual tutelaria a consulta.

Nesse sentido, destacamos o desrespeito à consulta prévia,  
livre e informada, por constituir uma exigência constitucional,  
estabelecida no art. 231, §3º, da CF/88, que garante a escuta das  
comunidades afetadas pela atividade minerária. Com efeito, caso  
aprovado, esse Projeto de Lei constituirá um ataque à autonomia  
dos povos tradicionais, ao estabelecer relações completamente  
assimétricas entre as empresas mineradoras, o Estado e as comu-  
nidades impactadas.

## A CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT E O DIREITO À PARTICIPAÇÃO

A Convenção 169 sobre povos indígenas e tribais em países  
independentes da Organização Internacional do Trabalho (OIT)  
é considerada hoje o que há de mais avançado em termos de

legislação referente a povos indígenas. Foi elaborada pela OIT em 1989 e incorporada ao direito brasileiro por meio do Decreto Legislativo n. 143 de 25 de julho de 2002, entrando em vigor em 25 de julho de 2003.

A ratificação do diploma legal no país reforça a inscrição de direitos à diversidade no ordenamento jurídico brasileiro, que remonta a aprovação do artigo 231 na Constituição Federal de 1998 (CF/88), cujo caput expressamente diz: “são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam [...]”. Se a partir da CF/88 o Estado brasileiro se afirma como pluriétnico e multicultural, a ratificação da Convenção 169 da OIT coaduna com tal afirmação.

Com efeito, os conceitos básicos que norteiam a interpretação das disposições da Convenção são a consulta e a participação dos povos interessados, estabelecendo o direito das comunidades de definir suas prioridades de desenvolvimento.

Vale salientar que o elemento central da consulta é a autodeterminação<sup>16</sup>, ou seja, a garantia de que os povos indígenas tenham o maior controle possível sobre seus destinos, vinculando ou influenciando a tomada de decisão quanto à implementação (ou não) das medidas legislativas e administrativas que os afetem.

Na mesma linha, a Convenção dedica uma especial atenção à relação dos povos indígenas e tribais com a terra ou território que ocupam ou utilizam principalmente aos aspectos coletivos dessa relação. É nesse enfoque que a Convenção<sup>17</sup> reconhece o direito

---

<sup>16</sup> OIT, 2011, p. 8.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 9.

de posse e propriedade desses povos e preceitua medidas a serem tomadas para proteger esses direitos.

No que concerne à exploração mineral, em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, a Convenção<sup>18</sup>, em seu artigo 15, especifica que:

(...) os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras.

E determina ainda que os “povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades”.

Por outro lado, segundo Rodríguez Garavito<sup>19</sup>, a polêmica em torno da Convenção reside na não definição dos efeitos dessa consulta. Dessa maneira, não fica claro se a decisão dos povos teria o poder de vetar determinada política que lhes afete ou se será somente uma simples manifestação que o Estado poderá levar ou não em consideração.

Diante dessa divergência, a OIT<sup>20</sup>, em 2003, posicionou-se no sentido de que a consulta não confere aos povos indígenas o poder de veto. Dessa forma, embora o processo de consulta tenha como finalidade chegar a um acordo ou consentimento, isto não significa que a aprovação dos povos é indispensável à execução

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>19</sup> RODRIGUEZ GARAVITO, 2012, p. 35.

<sup>20</sup> OIT, 2003, p. 16.



da atividade minerária em suas terras, por exemplo.

No Brasil, em 2012, o Governo Federal instituiu um Grupo de Trabalho encarregado de apresentar proposta de regulamentação do direito à consulta prévia<sup>21</sup>. O prazo para a apresentação da proposta se esgotou em 2014 e não há previsão para conclusão dos trabalhos. No entanto, o então Secretário Geral da Presidência da República, Ministro Gilberto Carvalho, sinalizou que a regulamentação não respeitará o direito ao consentimento, sob a justificativa de que a participação dos indígenas não poderia inviabilizar grandes empreendimentos<sup>22</sup>.

Ampliam-se, deste modo, as possibilidades de desrespeito ao direito à informação e a participação dos povos indígenas na elaboração das políticas ambientais, assim como da execução de grandes empreendimentos que tem o potencial de causar danos socioambientais.

Segundo o princípio da informação<sup>23</sup>, toda informação em matéria ambiental é de interesse coletivo. Além disso, tal princípio dialoga diretamente com o princípio da participação que assegura ao cidadão o direito à informação e a participação na elaboração das políticas públicas ambientais, de modo que a ele devem ser assegurados os mecanismos judiciais, legislativos e administrativos que efetivam tais princípios, a exemplo das audiências públicas no processo de licenciamento ambiental.

---

21 Portaria Interministerial nº 35, de 27 de janeiro de 2012.

22 Em seminário no início de março que debateu a regulamentação, o ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência, Gilberto Carvalho, disse que o direito à consulta prévia não pode inviabilizar grandes empreendimentos: "Nós precisamos das estradas, das hidrelétricas. Não vamos sonhar com um país idílico e romantizado em que nada disso seria necessário, afirmou." (SECRETARIA de Acompanhamento e Articulação Institucional. *Índios lutam por direito a consulta prévia sobre obras*. SAAI: 25 abr. 2012. Disponível em: < <http://geopr1.planalto.gov.br/saei/noticias/seguranca-da-sociedade/indios-lutam-por-direito-a-consulta-previa-sobre-obras> > . Acesso em: 02 ago. 2016).

23 ANTUNES, 2009, p. 45.

Pode-se concluir, portanto, que a ausência de regulamentação da exploração e do aproveitamento de recursos minerais em áreas indígenas, abre espaço para as mineradoras se instalarem nos territórios tradicionais livremente, desrespeitando o direito à consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas.

Nesse processo, é importante mencionar que este direito tenta se firmar no contexto político em que os Estados latino-americanos voltam suas economias à exploração mineral e energética. David Harvey<sup>24</sup> aponta que uma das características do capitalismo contemporâneo é a pressão sobre os recursos naturais localizados em territórios “de fronteira”<sup>25</sup>, ainda não explorados, como as terras indígenas. Tais espaços foram denominados por Rodríguez Garavito de campos sociais minados<sup>26</sup>, típicos de economias extrativas que giram em torno da exploração de minas, onde ocorre uma acentuada desigualdade entre as empresas e as comunidades indígenas e a ausência de mediação estatal.

Dessa forma, o caráter conflituoso, violento e altamente assimétrico dos campos sociais minados faz com que os povos indígenas tenham “escasso poder de negociação e um mínimo poder de decisão”<sup>27</sup> ao longo do processo de consulta.

No caso específico do Brasil, a desigualdade presente nos campos sociais minados é reforçada pelo modo como é estruturado o licenciamento ambiental, em que as empresas e o Estado re-têm o poder de definir os significados das categorias envolvidas

---

24 HARVEY, 2003 *apud* RODRIGUEZ GARAVITO, 2012, p. 13.

25 A definição de faixa de fronteira está na Lei nº 6.634/1979: “art. 1º. - É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira”.

26 *Ibidem*, p. 8-9.

27 *Ibidem*, p. 46.

nos licenciamentos e execuções das obras sem que sejam previstas fases adequadas para a participação dos povos indígenas.

Para Andréa Zhouri<sup>28</sup>, em situações assim o processo de licenciamento ambiental deixa de cumprir sua função principal, deixando de ser um instrumento de avaliação da sustentabilidade socioambiental das obras para ser mero instrumento viabilizador de um projeto de sociedade que tem no meio ambiente um recurso material a ser explorado economicamente, seguindo a lógica da racionalidade econômica que não leva em consideração o potencial produtivo da natureza e da cultura dos povos indígenas.

Tal constatação releva a ausência de um mecanismo institucional que, de fato, considere as demandas e o conhecimento das comunidades na caracterização dos impactos socioambientais de um empreendimento<sup>29</sup>, apesar da legislação prever o contrário.

Geralmente, quando as comunidades são comunicadas sobre a possibilidade da instalação de um empreendimento, o processo de licenciamento já se encontra em estágio avançado e pouco se pode fazer. Muitas vezes, as decisões já foram tomadas e acordos já foram estabelecidos entre o poder local e os empreendedores, retirando das comunidades afetadas o direito à informação e à participação nas políticas ambientais implementadas no país.

## O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E O PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

A extração de recursos minerais requer a ocupação de gran-

---

<sup>28</sup> ZHOURI, 2008, p. 101.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p.102.

des áreas territoriais, na maioria das vezes em detrimento de grupos sociais vulneráveis, como os povos indígenas. Em função do modelo desenvolvimentista implementado no país, o qual encara desenvolvimento como mero crescimento econômico, esses povos são destituídos de seus territórios perdendo as condições materiais e culturais de reprodução de seus modos de vida.

Desse modo, a expansão das frentes de mineração em terras indígenas tem gerado inúmeras injustiças ambientais<sup>30</sup> caracterizadas pela carga desproporcional de impactos socioambientais que recaem sobre comunidades vulnerabilizadas historicamente.

Assim, ao considerarmos o processo de exclusão a qual tais comunidades estão submetidas, observa-se que este processo se dá, principalmente, pela retirada do poder de participação na tomada de decisão acerca dos significados, destinos e usos dos recursos naturais existentes nos territórios.

Como ressalta Zhouri<sup>31</sup>, isso se dá pela forma como é estruturado o processo de licenciamento ambiental no Brasil, principalmente. Sabe-se que o licenciamento ambiental não somente deveria garantir o cumprimento da legislação e das normas em vigor, mas também possibilitar a participação das comunidades afetadas na tomada de decisão, mormente por meio de audiência pública.

Em termos gerais, conforme disposto no art. 2, I, da Lei Complementar n. 140/2011 o licenciamento ambiental constitui “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”.

<sup>30</sup> MARTINEZ ALIER, 2007, p. 345.

<sup>31</sup> ZHOURI, 2008, p. 105.

Com efeito, o licenciamento ambiental tem como objetivo efetuar o controle ambiental das atividades efetiva e potencialmente poluidoras, através de um conjunto de procedimentos a serem determinados pelo órgão administrativo de meio ambiente competente, com o intuito de garantir o equilíbrio ecológico e a defesa da qualidade de vida da coletividade. Essa busca pelo controle ambiental se manifesta através de uma série de exigências e de procedimentos administrativos que o Poder Público impõe para que seja permitida uma atividade potencialmente nociva ao meio ambiente, visto que existem normas e padrões de qualidade ambiental a serem respeitados<sup>32</sup>.

Consoante a isso, Andréa Zhouri, Klemens Laschefski e Ângela Paiva<sup>33</sup> afirmam que a função do licenciamento ambiental seria garantir que as decisões políticas referentes à instalação, localização, ampliação e funcionamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras se enquadrem nos regulamentos da sociedade. Somente dessa forma os cidadãos ficariam, de fato, protegidos das consequências das decisões tomadas a partir de critérios políticos e não de critérios técnicos.

Apesar de reconhecermos a importância da instituição do licenciamento no ordenamento brasileiro, no que diz respeito à possibilidade de prevenção e reparação de impactos socioambientais, é oportuno destacar o interesse que as grandes empresas mineradoras têm na flexibilização desse processo.

Desde a década de 1990<sup>34</sup>, o processo de licenciamento ambiental vem sofrendo uma campanha negativa por parte do setor

---

32 FARIAS, 2015, p. 26.

33 ZHOURI;LASCHEFSKI;PAIVA, 2005, p. 109-110.

34 *Ibidem*, 118.

energético que reforça o papel do licenciamento enquanto um obstáculo ao processo de desenvolvimento do país. Nesse sentido, para os fins deste trabalho, focaremos nos problemas procedimentais do licenciamento ambiental que conduzem à marginalização das comunidades atingidas pela mineração.

Dentro desta ótica, Zhouri<sup>35</sup> assevera que a falta de transparência é um dos principais empecilhos à participação da população. Assim, sem o conhecimento das reais dimensões dos impactos dos projetos, as comunidades não têm informações suficientes para um posicionamento sobre a proposta apresentada. Desta maneira:

O que se observa, então, é que o destino dos recursos naturais e das comunidades ribeirinhas é predeterminado por alguns planejadores que ocupam posições-chave na política, na administração e no setor privado, inviabilizando uma ampla discussão com a população que vive na região de sua instalação<sup>36</sup>.

Em consequência disso, a representatividade das comunidades locais resulta, geralmente, inoperante diante das estruturas hierarquizadas onde cabe aos “planejadores” definir as condições de produção de cada localidade, bem como o formato técnico da documentação necessária para a autorização de uma licença ambiental.

Outro problema existente diz respeito à impossibilidade de participação da comunidade no que diz respeito ao Termo de Referência<sup>37</sup> do Estudo de Impacto Ambiental (EIA). O Termo de Referência é emitido pelo órgão ambiental e indica ao empreen-

---

35 ZHOURI, 2008, p. 101.

36 *Ibidem*.

37 ZHOURI, 2008, p. 103.

dedor quais os aspectos a serem contemplados no EIA. Trata-se de um roteiro padronizado a ser seguido por qualquer obra, o que limita o caráter informativo no que tange as especificidades ecológicas, sociais e culturais locais. Por sua vez, o Termo de Referência deveria ser um documento discutido com as comunidades para que suas demandas fossem incorporadas desde o princípio, posto que ele delimita o objeto do EIA.

Do mesmo modo, destacam-se as audiências públicas que constituem o único momento formal em que a participação da comunidade está prevista no processo de licenciamento ambiental. Muitas vezes, configura-se como uma mera formalização do processo de licenciamento ambiental, um jogo de cena de procedimentos democráticos e participativos<sup>38</sup>. Programadas para ocorrerem em um estágio já avançado do licenciamento, as audiências públicas ocorrem quando decisões já foram tomadas e as dificuldades de acesso à documentação dificultam uma participação informada.

Cabe mencionar o papel da FUNAI e do MPF no processo de licenciamento ambiental de atividades a serem executadas em territórios indígenas. A FUNAI sempre deve acompanhar este processo enquanto órgão interveniente, bem como o MPF que tem obrigação constitucional de fiscalizar esse processo a fim de proteger os interesses dos povos indígenas no território nacional.

Diante dessa conjuntura, é imperioso destacar que as comunidades e povos tradicionais excluídos desse processo não se constituem como vítimas passivas desse processo. Ao contrário, lutam para abrir novos espaços de confrontação, negociação e combinação relacionados com a tomada de decisões relativa à apropriação

<sup>38</sup> *Ibidem*.

da natureza e a participação social na gestão ambiental.

Assim, em virtude de suas próprias concepções de desenvolvimento e da relação que estabelecem com seus territórios, as populações e os povos habitantes das regiões ricas em recursos naturais reagem fortemente à intervenção do governo e/ou do mercado.

Consoante a isso, Leff<sup>39</sup> afirma:

Esses novos movimentos se caracterizam por suas novas demandas de participação social, pela obtenção de bens simbólicos e pela recuperação de estilos tradicionais de vida, pela defesa de novos direitos étnicos e culturais, ambientais e coletivos. Reivindicam também o seu patrimônio ancestral de recursos ambientais. Suas lutas por dignidade e pela democracia, contra a sujeição e superexploração de grupos sociais, são, ao mesmo tempo, por um direito de reapropriação de seus territórios e de autogestão de seus recursos naturais.

Dessa maneira, redefinem-se os direitos humanos vinculados à posse, propriedade e usufruto dos bens e serviços da natureza<sup>40</sup>. As novas lutas pelo desenvolvimento sustentável se associam com as lutas pela democracia, quer dizer, por uma decisão consensual a partir das próprias bases das organizações populares, garantindo a participação direta na gestão de seus recursos produtivos.

Assim, diante da conjuntura nacional de intercâmbio ecologicamente desigual<sup>41</sup>, onde o capital estrangeiro importa produtos dos países periféricos sem levar em consideração o esgotamento dos recursos naturais e as externalidades locais, inúmeros movi-

---

39 LEFF, 2006, p. 454.

40 *Ibidem*, p. 460.

41 MARTINEZ ALIER, 2007, p. 346.



mentos sociais e organizações não-governamentais se articulam em torno da construção de um paradigma alternativo de sustentabilidade, no qual os recursos ambientais se convertem em potenciais capazes de reconstruir o processo econômico dentro de uma nova racionalidade produtiva<sup>42</sup>, propondo um projeto social baseado na produtividade da natureza, nas autonomias culturais e na democracia participativa.

Na América Latina, a construção desse novo paradigma parte do reconhecimento oficial por parte dos Estados nacionais da diversidade cultural que existe dentro de suas fronteiras. No plano econômico, porém, existe um desafio maior: elaborar padrões de desenvolvimento econômico que levam em conta essa riqueza cultural.

Nessa mesma linha, Celso Furtado<sup>43</sup> questiona a tendência de importar modelos utilizados por países desenvolvidos e reforça a necessidade de se quebrar o “espelho do próspero”, ressaltando a urgência dos países periféricos romperem com a imagem do progresso alienígena e construir, cada um a seu modo, o seu próprio processo de desenvolvimento.

Por sua vez, a história da mineração no Brasil e a experiência em curso de expansão dessa atividade na América Latina demonstram que a prioridade, em nome de um suposto interesse público, que é dada pelos governos às atividades minerais em relação a outros usos econômicos e culturais dos territórios<sup>44</sup>, longe de ser construída através de processos democráticos, muitas vezes é implementada por meio da violência e da criminalização.

---

42 LEFF, 2006, p. 460.

43 FURTADO, 1974.

44 ACOSTA, 2011, p. 175.

E tende a provocar a perda das bases de reprodução socioeconômica dos grupos locais dado o caráter de controle e reorganização do espaço que a dinâmica mineral impõe aos territórios.

Portanto, diante da conjuntura atual de flexibilização da normativa ambiental e de questionamento por setores conservadores de direitos adquiridos por povos tradicionais, a gestão da política ambiental deve possibilitar à sociedade discutir a desigual proteção aos riscos ambientais a que estão submetidos determinados grupos sociais, historicamente vulnerabilizados.

Compreende-se, destarte, que a construção de uma gestão ambiental realmente democrática deve ter o objetivo de fortalecer uma visão endógena, voltada para satisfazer as necessidades básicas locais e garantindo a participação direta dos povos nas decisões sobre o destino das riquezas naturais contidas no seu território. Sem deixar, contudo, de desconstruir o discurso de que as práticas tradicionais dos povos indígenas constituem um obstáculo ao desenvolvimento, bem como de repensar o ambiente como um potencial para um desenvolvimento alternativo que integre a natureza e a cultura como forças produtivas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal, em seu art. 231, §3º, estabeleceu os critérios para a instalação de atividade minerária em território indígena, quais sejam, autorização do Congresso Nacional, oitiva das comunidades afetadas e participação nos resultados da lavra. Ademais, no art. 176, §1º, ressalta a necessidade de regulamen-

tação por lei específica.

Nesse contexto, tramita, atualmente, o Projeto de Lei n. 1.610/96 que visa regulamentar a exploração de recursos naturais em territórios indígenas. Ao considerarmos tal projeto, saltam aos olhos as inúmeras violações aos direitos indígenas garantidos constitucionalmente. Observa-se, claramente, o estabelecimento de privilégios às empresas mineradoras, sem levar em conta as reais necessidades das comunidades atingidas.

Cabe ressaltar que o Constituinte exige autorização do Congresso para a execução de tal atividade em território indígena, atribuindo a maior cautela na execução de tal atividade. O objetivo é justamente proteger a cultura desses povos, bem como o ambiente natural que constitui patrimônio tradicional. Dessa forma, se a constituição considera a atividade minerária como de interesse público, é evidente que ela não pode ser prejudicial ao interesse coletivo. Logo, é preciso que ela só ocorra quando os direitos indígenas forem respeitados, pois não é sempre que essa compatibilização será possível.

Um exemplo de incompatibilidade nos é fornecido a partir do momento em que nos deparamos com a ausência de regulação do direito à consulta prévia, livre e informada por parte dos povos afetados. Trata-se de um direito que dialoga diretamente com os princípios ambientais da informação e da participação estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente.

Tal constatação, torna-se evidente ao analisarmos o papel que o processo de licenciamento ambiental vem cumprindo atualmente. Sem desconsiderarmos a importância de tal instrumento, ressaltamos que num contexto em que o Brasil tenta se firmar

como um grande exportador de matérias-primas, em especial, minérios, o licenciamento ambiental por vezes tem se construído como uma mera etapa formal na instalação de empreendimentos de grandes impactos socioambientais.

Como resultado, as mineradoras acabam escolhendo os locais a explorar e, embora movimentem recursos para uma determinada região, normalmente não contribuem para a redução das desigualdades que ocorrem no local, favorecendo, ao contrário, o acirramento de problemas sociais e ambientais nas regiões aonde se instalam.

Esse processo torna-se mais cruel quando tratamos de povos indígenas. Para estes, a importância do território adquire caráter muito particular e relevante, por motivos culturais, sociais e religiosos, possuindo, assim, um valor muito maior do que o simplesmente monetário.

Diante desse contexto, ampliam-se as lutas por territórios e contra o modelo de desenvolvimento que desprivilegia populações já vulnerabilizadas historicamente. Desse modo, articulam-se, especialmente na América Latina, grupos que tentam construir e propor um projeto social baseado na produtividade da natureza, nas autonomias culturais e na democracia participativa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, A. *Extractivismo y neoextractivismo; dos caras da mesma maldición. Mas allá del desarrollo.* Quito: Fundacion Rosa Luxemburg, 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 749.

BRASIL. Conama. Resolução 237, de 1997. Coletânea de Legislação de Direito Ambiental, Constituição Federal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 594-602.

\_\_\_\_\_. Conama. Resolução 01, de 1986. Coletânea de Legislação de Direito Ambiental, Constituição Federal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, pp. 589 – 592.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial nº 35. Institui Grupo de Trabalho Interministerial para apresentar proposta de regulamentação do direito à consulta prévia, previsto na convenção nº 169 da organização internacional do trabalho. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República/Ministério das Relações Exteriores, 2012.

CURI, Mellisa Volpato. Mineração em terras indígenas: caso terra indígena Roosevelt. Dissertação (Mestrado em Geociências) – Instituto de Geociências, Administração e Política de Recursos Minerais, Universidade de Campinas, 2005.

ENRIQUEZ, Maria Amélia. Mineração: maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira. São Paulo: Signus, 2008.

FARIAS, Carlos Eugênio Gomes. Mineração e meio ambiente no Brasil. Relatório preparado para o CGEE, PNUD – Contrato 2002/001604, Ano 2008. Disponível em: <http://www.cgee.org.br>. Acesso em: 15 jul. 2016.

FARIAS, Talden. Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

LEFF, Enrique. Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MARTINEZ ALIER, Juan. O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração. São Paulo: Contexto, 2007.

MATOS, Firmino Araújo de. O controle ambiental da exploração de substâncias minerais empregadas na construção civil: uma análise da atuação do poder público no Pará. Belém: Paka-Tatu, 2003.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César. Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2012.

SONAGLIO, Cláudia Maria; ZAMBERLAN, Carlos Otávio; LIMA, João Eustáquio de and CAMPOS, Antonio Carvalho. Evidências de desindustrialização no Brasil: uma análise com dados em painel. *Econ. Apl.* [online]. 2010, vol.14, n.4, pp.347-372. ISSN 1413-8050. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-80502010000400005>.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. O Direito de Ser Povo. In: *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 475-495.

OIT. Convenção n° 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT. Brasília: OIT, 2011.

\_\_\_\_. Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales: um manual. Genebra: OIT, 2003.

ZHOURI, Andréa. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2008, vol.23, n.68, pp.97-107. ISSN 1806-9053. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092008000300007>.

ZHOURI; LASCHEFSKI; PAIVA. Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas de Minas Gerais. In: ZHOURI; LASCHEFSKI; PEREIRA (Org.). *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

---

Este livro foi composto em ITC Slimbach pela  
Editora Multifoco e impresso em papel offset 75 g/m<sup>2</sup>.

---